



**PROCESSO Nº** : 24.386-8/2018  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO EXTERNA  
**UNIDADE** : EMPRESA MATOGROSSENSE DE PESQUISA, ASSISTENCIA E  
EXTENSAO RURAL S/A - EMPAER/MT  
**RESPONSÁVEL** : CÂNDIDO DOS SANTOS ROSA JUNIOR  
**RELATOR** : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

### **PARECER Nº 1.216/2019**

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO EXTERNA. EMPAER/MT. EXERCÍCIO 2018. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HUMANOS E FOLHA DE PAGAMENTO. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA CONTRATUAL. RESCISÃO UNILATERAL POTENCIALMENTE ILEGAL. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE OBSERVAÇÃO A DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E IMPROCEDÊNCIA.

## **1. RELATÓRIO**

1. Tratam os autos de representação de natureza externa com pedido de medida cautelar (Doc. Digital nº 123897/2018) proposta pela empresa FASSIL ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – ME, que alega ter firmado o Contrato Administrativo nº 032/2017 em 9/11/2017 (Doc. Digital 147652/2018, fls. 317 a 324) com a EMPAER/MT, cujo objeto era a prestação de serviço de locação de software de gerenciamento de recursos humanos e folha de pagamento. Contudo, em 3/7/2018 a Representante identificou a publicação de contratação direta da empresa INTELECTO SISTEMAS para o mesmo objeto.

2. Assim, alega grande probabilidade de prejuízo ao erário, já que o contrato com a Representante no que se refere ao software de recursos humanos e folha de pagamento estaria sendo cumprido normalmente. O pedido de medida cautelar tinha como objetivo cancelar a contratação direta da empresa INTELECTO e



manter o contrato da Representante.

3. Em decisão singular (Doc. Digital nº 124857/2018), o Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira conheceu da Representação Externa, exarando juízo de admissibilidade positivo. Contudo, indeferiu a cautelar. Determinou a citação do Sr. Cândido dos Santos Rosa Júnior (presidente da EMPAER/MT) e da empresa INTELECTO SISTEMAS.

4. O Sr. Cândido foi citado por meio do Ofício nº 903/2018 (Doc. Digital nº 130250/2018) e apresentou defesa tempestivamente (Doc. Digital nº 147652/2018 e 147653/2018). A empresa INTELECTO SISTEMAS foi citada por meio do Ofício nº 904/2018.

5. A empresa FASSIL ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – ME apresentou agravo contra a decisão que indeferiu a medida cautelar (Doc. Digital nº 147302/2018). Em decisão singular (Doc. Digital nº 153326/2018), o Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira conheceu do recurso de Agravo, deixando de exercer o juízo de retratação com relação à decisão que indeferiu medida cautelar e indeferiu atribuição de efeito suspensivo ao Agravo.

6. Posteriormente, em relatório técnico preliminar (Doc. Digital nº 200496/2018), a Secex concluiu pela procedência dos fatos apresentados na representação de natureza externa, pela citação dos responsáveis e pela classificação da seguinte irregularidade:

**CANDIDO DOS SANTOS ROSA JUNIOR - GESTOR / Período: 18/04/2018 a 31/12/2018**

**ROGERIO CARLOS DOS SANTOS PEREIRA - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018**

**1) HC07 CONTRATOS\_MODERADA\_07.** Ocorrência de irregularidades no encerramento dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente)

1.1) Rescisão unilateral do contrato administrativo nº 032/2017 pela EMPAER-MT com motivação precária, sem o devido processo legal e sem respeitar o direito ao contraditório e ampla defesa, contrariando o Parágrafo Único do Art. 78 da Lei nº 8.666/93 e julgados de diversos Tribunais do Brasil citados. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS (Grifos no original)



7. A empresa INTELECTO SISTEMAS foi citada por meio do Ofício nº 1372/2018 (Doc. Digital nº 212699/2018) e manifestou-se no Doc. Digital nº 223160/2018. O Sr. Cândido foi citado no Ofício nº 1374/2018 (Doc. Digital nº 212701/2018) e apresentou defesa no Doc. Digital nº 229140/2018. O Ofício nº 1375/2018 citou o Sr. Rogério Carlos dos Santos Pereira (Doc. Digital nº 212702/2018), o qual apresentou defesa no Doc. Digital nº 232254/2018.

8. Em relatório técnico de defesa, a Secex manteve a irregularidade apontada no relatório técnico preliminar (Doc. Digital nº 36749/2019).

9. Vieram os autos para manifestação ministerial.

10. É a síntese do relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Preliminarmente – do conhecimento da representação externa

11. Inicialmente, verifica-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade da presente Representação de Natureza Externa, uma vez que a formalização se deu em linguagem clara e compreensível, sobre matéria, bem como de responsável (gestor) sujeito à jurisdição deste Tribunal de Contas, apontando-se fatos (atos supostamente ilegais praticados na gestão) tidos como irregulares, suas evidências e período em que teriam ocorrido (art. 219 do RITCE/MT).

### 2.2. Da análise do mérito

12. A representante (empresa FASSIL ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – ME) alega que firmou o Contrato Administrativo nº 032/2017 em 9 de novembro de 2017 (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 317-324) com a EMPAER/MT, cujo objeto seria a prestação de serviço de locação de software de gerenciamento de recursos humanos e folha de pagamento.

13. Contudo, em 3 de julho de 2018 a Representante teria identificado a publicação de contratação direta da empresa INTELECTO SISTEMAS para o mesmo



objeto. Enfatiza que há grande probabilidade de prejuízo ao erário, já que o contrato com a Representante no que se refere ao software de recursos humanos e folha de pagamento estaria sendo cumprido normalmente.

14. Assim, solicitou a concessão de medida cautelar para cancelar a contratação direta da empresa INTELECTO e manter seu contrato. A medida cautelar foi negada em decisão singular proferida em 12 de julho de 2018 (Doc. Digital nº 124857/2018), em razão da fraca existência de elementos comprobatórios das alegações. A mesma decisão singular determinou a intimação do presidente da EMPAER-MT para apresentação de cópia do procedimento licitatório que resultou na contratação da Representante, bem como cópia da contratação direta da empresa INTELECTO.

15. Em resposta (Doc. Digital nº 147652/2018), o presidente da EMPAER-MT informou ter sido nomeado em 18 de abril de 2018, o que comprovou por meio do Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 15. Segundo o Sr. Cândido, em 7 de julho de 2017 havia sido aberto processo de contratação de empresa (conforme atestado no Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 18-32) de locação de software de gerenciamento de recursos humanos e confecção de folha de pagamento, consultoria e acompanhamento no envio de informações via APLIC ao TCE/MT, na execução orçamentária e na contabilidade pública. A contratação também abrangeria consultoria administrativa e financeira. O parecer jurídico opinou pela realização de licitação (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 90-94).

16. Devido a problemas no edital de pregão eletrônico, o Sr. Cândido alegou (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 2) que foi solicitada nova contratação de empresa e juntou documentação comprobatória do fato (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 103,108). A orientação do setor jurídico foi no sentido de realização de licitação na modalidade pregão eletrônico, conforme verifica-se no Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 134-136. A empresa Fassil foi a vencedora do certame (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 302-304).

17. Segundo o Sr. Cândido, o Presidente à época dos fatos foi comunicado



sobre uma solicitação de parecer jurídico acerca da possibilidade de exclusão da cláusula 8.1.11 do Contrato nº 32/2017. Essa cláusula tratava de hospedagem do sistema de folha de pagamento. Ademais, também teria havido solicitação de alteração da Cláusula 10.2.1, a qual tratava de consultoria técnica na elaboração de atos normativos, gestão de pessoal, controle de compras e licitação. O Sr. Cândido juntou provas de tais fatos no Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 307-310. Contudo, relatou o atual Presidente da EMPAER-MT que o parecer jurídico alertou contra a realização de exclusões e alterações das cláusulas contratuais, sob pena de se cometer fraude à licitação. A cópia deste parecer foi anexada aos autos Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 325-327.

18. Ocorre que, segundo o Sr. Cândido (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 4), teria sido confeccionado um novo Contrato nº 32/2017 sem as cláusulas anteriormente apontadas, o qual está no Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 328-335. Por essa razão, o setor jurídico teria advertido o Diretor de Administração Sistêmica e, assim, foi rescindido o Contrato nº 32/2017, como se pode comprovar por meio dos documentos anexados aos autos na fls. 338-342. Também foram apontadas ao Diretor irregularidades na forma de trabalho realizado pela empresa contratada, segundo consta nas fls. 344-347, 390-403, 421-423 do Doc. Digital nº 147652/2018.

19. O Sr. Cândido continua narrando e informa que o setor de gerência de contabilidade teria informado à Coordenadoria de Gestão de Pessoas que não havia assessoria à contabilidade da EMPAER-MT (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 5), informação que foi posteriormente confirmada pelo Setor de Contabilidade (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 407).

20. O gerente de TI teria emitido parecer técnico apontando desrespeito à cláusula oitava, itens 8.1.10 e 8.1.11 do Contrato nº 32/2017, com a consequente perda de informações. O setor de TI também teria informado que estava sendo utilizada a estrutura da EMPAER para hospedar o sistema de folha de pagamento, sem envio do backup do sistema para a EMPAER. Essas alegações do Sr. Cândido foram confirmadas a partir do Digital nº 147652/2018, fl. 408, 443-444.



21. Ademais, o setor financeiro informou sobre a ausência de realização de consultoria financeira no setor (Digital nº 147652/2018, fl. 410).

22. De acordo com o Presidente da empresa, em 6 de março de 2018 o Diretor de Administração Sistêmica teria encaminhado documentos à Coordenadoria Financeira e Gestão de Pessoas com o intuito de corrigir as irregularidades contidas no contrato de prestação de serviços da empresa FASSIL. Em reunião com esta empresa, o Sr. Cândido (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 6) afirmou que ela:

- a) propôs que houvesse notificação para resolver o problema em relação à hospedagem em nuvem ou a manutenção do problema e/ou rescisão do contrato;
- b) alegou que, em relação ao banco de dados, havia disponibilização imediata para cópia;
- c) confirmou que não realizou serviços de consultoria. Sugeriu, assim, que o pagamento fosse efetuado com a exclusão dos valores anteriormente cabíveis à consultoria;
- d) alegou poder dar continuidade ao processamento da folha de pagamento;

23. A ata da reunião foi anexada aos autos e consta no Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 445 e 446.

24. Após a realização da reunião, o Diretor de Administração Sistêmica sugeriu à Presidência que fosse gerado um termo aditivo ao contrato, com redução de 20,87%. Em seguida, o documento foi homologado pelo Presidente. Esses fatos encontram-se documentados nas fls. 447-456 do Doc. Digital nº 147652/2018.

25. O primeiro termo aditivo foi anulado após análise de sua legalidade pelo setor jurídico, com posterior homologação (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 477-482).

26. O Sr. Cândido (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 7) relatou que em 3 de maio de 2018 a empresa FASSIL teria enviado um relatório de execução de serviços com as seguintes alegações:

- a) não teria sido expedida ordem de serviço quanto ao serviço de consultoria, em razão de desnecessidade por parte da empresa EMPAER. Assim, teria sido elaborado termo aditivo com o abatimento das notas já



cobradas;

b) o representante da empresa sustentou que o serviço relacionado ao processamento da folha de pagamento foi realizado regularmente;

c) sobre o descumprimento da cláusula contratual de armazenamento de dados, alegou que essa não era uma prática adotada pela EMPAER;

d) alegou que, como o banco de dados encontrava-se na estrutura da EMPAER, o backup deste era desnecessário;

27. O Sr. Cândido também anexou essas alegações da empresa FASSIL aos autos (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 483-497).

28. De acordo com o Sr. Cândido, foi realizada reunião para apurar a veracidade das alegações da empresa FASSIL (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 8). Segundo os empregados da EMPAER, teria havido falhas no serviço relacionado ao processamento da folha de pagamento e, embora o banco de dados estivesse hospedado na estrutura da EMBAER, precisava-se de um gerenciador deste banco para realizar o backup e as cópias só teriam sido passadas em abril de 2018. Os empregados alegaram também que não havia necessidade de ordem de serviço para realização dos serviços de consultoria. O Sr. Cândido anexou a ata dessa reunião com os empregados (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 498-500).

29. Assim, afirma o representado (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 8) que teria sido realizada glosa de cada nota fiscal apresentada e determinada a rescisão do Contrato nº 32/2017 por inexecução total e parcial de cláusula contratual. Acrescentou que não poderia haver interrupção do sistema para não prejudicar a elaboração da folha de pagamento dos empregados da EMPAER, razão pela qual teria sido solicitada a realização de dispensa de licitação em caráter emergencial para contratação de nova empresa. Esses fatos estão documentados no Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 505-511, 519-522. Essa foi a defesa do Sr. Cândido, presidente da EMBAER.

30. Em seguida, a empresa FASSIL ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – ME apresentou agravo contra a decisão que indeferiu a medida cautelar (Doc. Digital nº 147302/2018). Alegou ter recebido apenas uma notificação, a qual tratava da necessidade de desenvolver ferramenta que realizasse a homologação de arquivos da empresa CIP. Porém, posteriormente a empresa CIP teria percebido que as falhas estavam em seu banco de dados. Por isso, a EMPAER emitiu um termo de



desconsideração da referida notificação (Doc. Digital nº 147302/2018, fl. 6,18). Acrescentou que a reunião realizada com os empregados da EMPAER tratou meramente de problemas administrativos desta.

31. Além disso, segundo a empresa FASSIL, a regularização das informações cadastrais da empresa EMPAER exige empenho e responsabilidade desta. Alegou também que, segundo a fiscal de contrato, os problemas que surgiam iam sendo prontamente resolvidos (Doc. Digital nº 147302/2018, fl. 16).

32. Em sua defesa, a empresa FASSIL criticou o fato de que todo mês precisava pegar chave de validade do sistema com a EMPAER. Confirmou, porém, que não realizou serviços de consultoria, alegando como motivo a ausência de ordem de serviço. E acrescentou que não teria havido pagamentos relativos a esse tipo de serviço (Doc. Digital nº 147302/2018, fl.17).

33. Confirmou a existência da reunião com o seu representante, o Sr. Francisco de Assis da Silva. Alega que a ata dessa reunião foi juntada ao processo pela EMPAER como alegação de oportunização do contraditório e da ampla defesa.

34. Como a EMPAER teria suspenso o contrato com a empresa CIP, a empresa FASSIL informou estar aguardando posição da EMPAER.

35. Acrescentou que o banco de dados do sistema está hospedado no servidor da EMPAER e haveria a opção de hospedá-lo em nuvem ou mantê-lo como está e que quando a EMPAER decidir o que escolher, deveria notificar a empresa FASSIL de sua escolha (Doc. Digital nº 147302/2018, fl. 18).

36. Segundo a empresa FASSIL, a direção da EMPAER decidiu manter o banco de dados no servidor desta, o que já era uma prática da empresa que não acarreta prejuízos a ela. Além disso, todos backups estariam à disposição da EMPAER no servidor da FASSIL (Doc. Digital nº 147302/2018, fl. 19).

37. Adicionalmente, a empresa FASSIL alegou que a razão pela qual os serviços de consultoria não estavam sendo realizados seria por atendimento a



determinação da diretoria. Ademais, não teria havido pagamento. Por outro lado, os serviços de locação de software estariam sendo prestados.

38. Quanto ao sistema de folha de pagamento, também relatou que não teria havido falhas.

39. Assim, a empresa FASSIL enfatizou que todas as obrigações contratuais foram cumpridas. Alegou desrespeito aos princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa e motivação. Por fim, pediu que o Agravo fosse recebido com efeito suspensivo e que fosse concedida a medida cautelar.

40. Em decisão singular (Doc. Digital nº 153326/2018), o Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira conheceu do recurso de Agravo, deixando de exercer o juízo de retratação com relação à decisão que indeferiu medida cautelar, bem como indeferiu atribuição de efeito suspensivo ao Agravo. O Conselheiro entendeu que o Agravante não trouxe evidências suficientes que suportassem seus argumentos.

41. Em seguida, a Secex elaborou relatório técnico (Doc. Digital nº 200496/2018) em que entendeu que a inexecução do serviço de consultoria não pode ser considerado como motivo para a rescisão, já que há evidências nos autos sobre a prescindibilidade desse serviço, vide declaração do setor de aquisições e contratos na ata de reunião do dia 28/2/2018 (Doc. Digital nº 147652/2018, pág. 409 a 413).

42. Segundo a equipe de auditoria, a desnecessidade do serviço é confirmada nos relatos dos gestores dos setores de Contabilidade e Financeiro de que nenhum serviço de consultoria foi prestado pela empresa FASSIL. Além disso, não há relato quanto à necessidade do serviço nem evidências da solicitação deles à empresa por meio de emissão de ordem de serviço. Outra evidência de que o serviço não era necessário, aponta a Secex, foi a devolução dos valores pagos relativos a ele (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 503 a 592 e Doc. Digital nº 147653/2018, fls. 1 a 55), bem como a assinatura de termo aditivo com a redução deste serviço (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 452 a 456).

43. A equipe de auditoria também entende que o outro motivo alegado



para a rescisão não se sustenta. Para a Secex, a exigência da cláusula contratual 8.1.10 para hospedagem em nuvem (cloud) e a realização de backup não eram necessárias, já que a contratação direta emergencial com a empresa INTELECTO para o mesmo objeto não possui tais exigências (Doc. Digital nº 147653/2018, fls. 63 a 69 e 108 a 113). Ademais, não houve a comprovação de que o descumprimento de tal cláusula geraria prejuízos para a EMPAER-MT.

44. Em relação aos apontamentos do fiscal de contrato, a Secex entende que se tratam de falhas normais desse tipo de contratação e alguns fatos referem-se e a questões relacionadas a operação do sistema de responsabilidade da EMPAER-MT e não a erros/falhas do software.

45. A equipe de auditoria destacou que na reunião com o representante da empresa FASSIL, servidores do setor de pagamento corroboraram com o fato de que a folha de pagamento foi gerada normalmente.

46. Assim, a Secex entendeu que a rescisão unilateral ocorreu sem motivação adequada e sem observação ao devido processo legal, com ausência de contraditório e ampla defesa. A equipe de auditoria explica (Doc. Digital nº 200496/2018, fl. 8) que, embora a EMPAER tenha alegado que houve direito ao contraditório na reunião realizada em 2 de abril de 2018, como a ata de reunião não revela a possibilidade de rescisão, a qual apenas foi devidamente comunicada ao contratante quando já havia contratado outra empresa para o mesmo objeto e com a consolidação da rescisão unilateral, não existiu um efetivo contraditório.

47. Por essas razões, a Secex responsabilizou o Sr. Rogério dos Santos Carlos Pereira e o Sr. Cândido dos Santos Rosa Júnior em relação à irregularidade HC 07:

**CANDIDO DOS SANTOS ROSA JUNIOR - GESTOR / Período: 18/04/2018 a 31/12/2018**

**ROGERIO CARLOS DOS SANTOS PEREIRA - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018**

**1) HC07 CONTRATOS\_MODERADA\_07.** Ocorrência de irregularidades no encerramento dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente)

1.1) Rescisão unilateral do contrato administrativo nº 032/2017 pela EMPAER-MT com motivação precária, sem o devido processo legal e sem



respeitar o direito ao contraditório e ampla defesa, contrariando o Parágrafo Único do Art. 78 da Lei nº 8.666/93 e julgados de diversos Tribunais do Brasil citados. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

48. A Secex sugeriu a notificação dos responsáveis para a manifestação acerca da irregularidade e também sobre a decisão a ser tomada pela EMPAER-MT acerca de que medida seria adotada para o serviço de locação de software objeto dessa representação, ou seja, se iria manter as decisões já tomadas anteriormente ou se iria restabelecer o Contrato Administrativo nº 032/2017 firmado com a Representante, com a revogação do contrato firmado com empresa INTELECTO para o mesmo objeto, já que a não implementação destas medidas pode acarretar prejuízos financeiros à EMPAER-MT oriundos de possível pedido administrativo e/ou judicial da Representante (FASSIL) que, em caso de condenação, deverão ser arcados pelo agente que deu causa, além de eventuais multas a serem aplicadas.

49. A empresa INTELECTO SISTEMAS foi citada por meio do Ofício nº 1372/2018 (Doc. Digital nº 212699/2018) e manifestou-se no Doc. Digital nº 223160/2018. Informou que foi procurada por integrantes da EMPAER/MT em março de 2018 e aceitou retornar ao órgão para prestar os serviços objeto dessa representação. Após vencer o processo de contratação, firmou contrato logo em seguida, com planejamento e execução da implantação do novo software no órgão.

50. O Sr. Cândido foi citado no Ofício nº 1.374/2018 (Doc. Digital nº 212701/2018) e apresentou defesa no Doc. Digital nº 229140/2018. Alegou que tudo se originou de uma contratação irregular da empresa FASSIL em 2017, alvo da Denúncia nº 4.589/2017 à ouvidoria do TCE/MT e que originou a Representação de Natureza Interna nº 231703/2017. Com base nos elementos dessa representação, o Sr. Cândido argumentou que já em outra ocasião a empresa FASSIL teria recebido por serviços não prestados.

51. O Sr. Cândido alegou que as exigências estipuladas nas cláusulas do contrato ocorreram após os técnicos da EMPAER estudarem as necessidades da empresa. Enfatizou que o custo da prestação desses serviços foi sopesado pelas



empresas concorrentes na apresentação dos lances, uma vez que constava do edital, que é lei entre as partes (Doc. Digital nº 229140/2018, fl. 6).

52. Segundo o Sr. Cândido, se os licitantes soubessem que não precisariam realizar o serviço de consultoria nem hospedar o serviço de folha de pagamento em nuvem, eles poderiam ter efetuado lances melhores e, possivelmente, vencido o certame.

53. Para ele, a empresa FASSIL tentou a supressão das cláusulas 8.1.10 e 10.2.1 do Contrato nº 32/2017 desde o início da prestação dos serviços e a justificativa seria a redução dos custos dessa empresa, e não a desnecessidade do serviço (Doc. Digital nº 229140/2018, fl. 10). Relatou que as manifestações dos setores da EMPAER não falaram da desnecessidade do serviço, mas sim que ele não estava sendo prestado.

54. Sobre a não expedição de ordem de serviço para os serviços de consultoria, o Sr. Cândido salientou que também não houve expedição de ordem de serviço para os demais serviços objetos da contratação, os quais foram realizados.

55. Acerca da alegação de que a ausência de hospedagem em nuvem e realização de backup do sistema de folha de pagamento não ser motivo para rescisão, o Sr. Cândido alegou que tal obrigação era um cláusula contratual que também estava no edital do pregão eletrônico.

56. O Sr. Cândido enumerou mais algumas irregularidades cometidas pela empresa FASSIL, as quais foram apontadas na reunião realizada após a manifestação desta (Doc. Digital nº 229140/2018, fl. 16): erro na autenticação junto ao Sistema FIPLAN; erro no envio da DIRF; erros cadastrais; dificuldade no desenvolvimento dos arquivos para consignação em folha de pagamento; ausência de acesso ao banco de dados da EMPAER/MT.

57. Alega o Sr. Cândido que foi oportunizado direito ao contraditório na reunião com a FASSIL, oportunidade em que ela se manifestou sobre as irregularidades apontadas. Além disso, teria constado em despacho e no Termo de



Distrato os motivos que ensejaram a rescisão contratual (Doc. Digital nº 229140/2018, fl. 21). Por fim, pediu que fosse julgada improcedente a representação de natureza externa.

58. O Ofício nº 1375/2018 citou também o Sr. Rogério Carlos dos Santos Pereira (Doc. Digital nº 212702/2018), o qual apresentou defesa no Doc. Digital nº 232254/2018.

59. Afirma o Sr. Rogério, Coordenador Financeiro e de Gestão de Pessoas da EMPAER/MT à época dos fatos, que agiu por coação do então Presidente do Órgão, Sr. Cândido, consubstanciada na entrega do documento já redigido pelo assessor jurídico constando a concordância com a rescisão unilateral do contrato com a FASSIL. Alegou que a referida rescisão careceu de motivação e que os serviços realizados pela empresa FASSIL sempre foram realizados com eficiência (Doc. Digital nº 232254/2018, fl. 3). Acrescentou que a rescisão teria ocorrido por motivação política, para que o Sr. Cândido pudesse empregar “os apadrinhados”. Sobre a ausência do requisito de armazenamento em nuvem no novo contrato com a empresa INTELECTO, alegou não ter se recordado.

60. Em relatório técnico de defesa (Doc. Digital nº 232254/2018), a Secex afirmou que, em relação aos argumentos apresentados pelo Sr. Cândido no tocante ao motivo “inexecução do serviço de consultoria”, a denúncia/representação citada já abordou esse tema e concluiu pela improcedência, uma vez que há evidências de que os recursos recebidos foram devolvidos.

61. De acordo com a Secex, quanto à exigência no edital de que o software ficaria hospedado em nuvem no ambiente da contratada, a defesa do ex-presidente alega que era exigência do edital e que essa condição interferiu nos lances ofertados na licitação, não sendo possível suprimir posteriormente. Contudo, a Secex asseverou ser possível suprimir tal exigência por meio de termo aditivo, com negociação direta para diminuição do valor dos serviços, nos termos do artigo 65, II, b da Lei nº 8.666/93 ou unilateralmente, conforme o art. 65, I, a da Lei nº 8.666/93. A equipe de auditoria entendeu que essa posição poderia ter sido adotada, em vez de se proceder à rescisão



do contrato.

62. Quanto aos problemas relatados pela fiscal do contrato sobre o software, a Secex entendeu que a defesa não trouxe elementos novos capazes de alterar o entendimento preliminar.

63. Em relação à defesa do Sr. Rogério, a Secex entende que já há evidências de sua conduta no relatório preliminar. Ademais, a nova solicitação do setor para a contratação da empresa Intelecto, assinada pelo Sr. Rogério, contém várias justificativas, evidenciando o histórico dos fatos. Entretanto, a ausência do requisito de armazenamento em nuvem, considerada como determinante para a rescisão unilateral com a FASSIL, foi “esquecida” intencionalmente, pois o mesmo servidor participou da reunião realizada em 2/4/2018 (Doc. nº 147652/2018, págs. 445 e 446) em que foi tratado o referido assunto, além de outra reunião em 8/5/2018 (Doc. nº 147652/2018, págs. 498 a 500) em que o assunto também foi tratado, inclusive com manifestação do setor de T.I. do órgão sobre o custo de aquisição e manutenção de um novo servidor para armazenar o software objeto deste contrato. Dessa forma, não havia como o Sr. Rogério esquecer desse fato.

64. Sobre a coação, a equipe de auditoria entende que, mesmo que tenha de fato ocorrido, tratar-se-ia de coação resistível, o que não o isenta de sua responsabilidade. **Por essas razões, a Secex manteve a irregularidade.**

65. Passa-se à análise ministerial.

66. A rescisão do contrato está prevista na Lei de Licitações em seu art. 78:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:  
I- o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;  
II -o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

67. Embora também haja previsão no art. 79 da citada lei sobre a rescisão



unilateral dos contratos, a palavra “unilateral” pode levar os intérpretes da lei a equívoco. Todos os casos rescisórios deverão assegurar o contraditório e a ampla defesa, princípios consubstanciados no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que assegura que aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ele inerentes.

68. O contratado possui o dever de reparar a irregularidade na execução da obrigação. É uma medida sensata a se adotar antes de se proceder à rescisão do contrato. O Estatuto das Licitações prevê a obrigação de reparar:

Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

69. Diante dos diversos apontamentos efetuados em 19 de fevereiro de 2018 pela fiscal de contratos (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 421-423) em relação à execução do Contrato nº 32/2017, a empresa FASSIL se manifestou formalmente por meio de um Relatório de Execução de Serviços datado de 3 de maio de 2018 (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 483-497), afirmando que os serviços estavam sendo executados satisfatoriamente.

70. Posteriormente, houve uma reunião com a empresa FASSIL e a EMPAER/MT (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 445 e 446) para análise do relatório de prestação de serviço apresentado pela empresa FASSIL. Nessa reunião ela mais uma vez teve a oportunidade de exercer o contraditório e a obrigação do art. 69 da Lei de Licitações de reparar os erros na execução do contrato. O contraditório é a contestação aos fatos trazidos por outrem, com a oportunidade de se apresentar elementos comprobatórios de seus argumentos, com ampla divulgação de fatos, documentos e dados.

71. Assim, à empresa FASSIL foi dada oportunidade de tomar conhecimento dos fatos prejudiciais à execução contratual, se defender com razões de



fato e de direito, produzir as provas que comprovassem as suas alegações, esclarecer fatos pendentes e apresentar as informações que entendesse necessárias. Ademais, ao assinar o contrato, a empresa estava ciente da Cláusula Décima Segunda, que tratava da rescisão. Portanto, estava ciente das consequências do descumprimento das cláusulas contratuais. Por todas as razões expostas, **este órgão ministerial entende que houve contraditório.**

72. Nos autos consta relatório da fiscal de trabalho informando sobre as diversas irregularidades encontradas no cadastro e processamento da folha de pagamento (Doc. Digital nº 147652, fl. 346-397).

73. Ademais, também foi juntada aos autos a C.I. nº 13/2018 (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 407), em que a Gerência de Contabilidade da EMPAER/MT informa o descumprimento da 10ª Cláusula, item 10.2.2 do Contrato nº 32/2017 EMPAER-MT, em razão de ausência de assessoria de contabilidade pela empresa FASSIL àquele setor da EMPAER. Assim dispõe o referido item do contrato:



**EMPAER**  
EMPRESA MATO-GROSSENSE DE PESQUISA,  
ASSISTÊNCIA E EXTENSÃO RURAL  
Vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura Familiar  
e Assuntos Fundiários

**SEAF**  
SECRETARIA DE  
ESTADO DE AGRICULTURA  
FAMILIAR E ASSUNTOS  
FUNDIÁRIOS



- 10.1. A execução dos serviços a serem contratados será de forma indireta de acordo com o disposto no art. 6º inciso VIII da Lei 8.666/93.
- ✦ 10.2. Os serviços objeto da contratação serão executados na forma de CONSULTORIA TÉCNICA à equipe de servidores da EMPAER, especialmente ao departamentos de contabilidade, recursos humanos, compras e licitação, conforme a seguir:
- ✦ 10.2.1. Consultoria na elaboração de atos normativos; gestão de pessoal; controle de compras e licitação;
- 10.2.2. Consultoria na execução orçamentária, atendendo as determinações da Lei n.º 4320/64 MCASP e IPC;

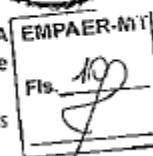


Imagem extraída do Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 439

74. A Gerência de Tecnologia de Informação também emitiu um parecer técnico acerca do descumprimento das Cláusulas 8.1.10 e 8.1.11 do contrato, ensejando irregularidades no sistema de folha de pagamento e no backup dos dados (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 408). Tal parecer foi corroborado por despacho da Diretoria de Administração Sistêmica (Doc. Digital nº 147652/2018, fl. 443-444). Conforme aduz-se da leitura da ata de reunião com o representante da empresa FASSIL, ela estava ciente das irregularidades apontadas (Doc. Digital nº 147652/2018,



fls. 445 e 446) e teve oportunidade de se manifestar.

75. Em despacho (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 338 e 339), o Sr. Cândido enumerou as razões pelas quais o contrato seria rescindido e indicou as folhas do processo em que as evidências poderiam ser analisadas por quem de direito.

76. No Termo de Distrato (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 340 e 341), o Sr. Cândido fundamentou a rescisão no descumprimento da cláusula oitava, item 8.1.10 e cláusula décima, itens 10.2 e 10.2.1 do contrato, incorrendo na previsão do art. 77, caput, e 78, incisos I e II da Lei nº 8.666/93.

77. O Contrato nº 32/2017 (Doc. Digital nº 147652/2018, fls. 435 e ss) prevê da seguinte maneira:

8.1.10. O sistema de folha de pagamento deve ser hospedado em um cloud, sem a utilização da estrutura de servidores, rede e internet da CONTRATANTE;

(...)

10.2. Os serviços objeto da contratação serão executados na forma de CONSULTORIA TÉCNICA à equipe de servidores da EMPAER, especialmente aos departamentos de contabilidade, recursos humanos, compras e licitação, conforme a seguir:

10.2.1. Consultoria na elaboração de atos normativos; gestão de pessoal; controle de compras e licitação.

78. Computação em nuvem é um meio pelo qual se permite acesso via rede, de modo ubíquo, conveniente e sob demanda a um conjunto compartilhado de recursos computacionais compartilhados (por exemplo, redes, servidores, armazenamento, aplicações e serviços) que possam ser rapidamente abastecidos e liberados com mínimo esforço gerencial ou mínima interação do fornecedor dos serviços. Porém, a hospedagem da nuvem (cloud) gera dispêndios consideráveis.

79. A utilização da estrutura de servidores da EMPAER/MT acarreta custos impróprios a esta (tais recursos poderiam estar sendo alocados em outras finalidades), quando era obrigação da contratada hospedar o sistema de folha de pagamento em nuvem própria.

80. Não se vislumbra no contrato dispositivo sobre a necessidade de



ordem de serviço para o uso da consultoria técnica. A empresa FASSIL não pode alegar desnecessidade do serviço como justificativa para a sua omissão, uma vez que se comprometeu a fornecer o serviço quando da assinatura do contrato. Ademais, caso os demais licitantes soubessem da alegada desnecessidade do serviço, o resultado do certame poderia ter sido outro, afetando, assim, mesmo que de forma indireta, a competitividade do mesmo.

81. Por essas razões, **este Ministério Público de Contas discorda do entendimento da Secex e pugna pelo conhecimento e improcedência da presente Representação de Natureza Externa.**

### 3. CONCLUSÃO

82. 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), **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** da presente representação externa, posto que atendidos os requisitos previstos no art. 219 do RITCE/MT;

b) pela **improcedência da representação externa**, tendo em vista a regularidade no encerramento do contrato no tocante aos princípios do contraditório, ampla defesa e devido processo legal.

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas**, Cuiabá, 11 de abril de 2019

**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO<sup>1</sup>**

**Procurador de Contas**

(em substituição ao Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps –  
Ato PGC nº 08/2019)

<sup>1</sup> 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.