



PROCESSO : 25.559-9/2020 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
RESPONSÁVEL : ASIEL BEZERRA DE ARAUJO – EX – PREFEITO
MARCELO ALÉCIO COSTA – EX-SECRETÁRIO DE SAÚDE
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

PARECER Nº 646/2022

TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA. CONTRATO 015/2020. FALHAS NA LICITAÇÃO: EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DESARRAZOADA COM VIOLAÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME E SUPERFATURAMENTO. DANO AO ERÁRIO COMPROVADO. REVELIA. PARECER PELA IRREGULARIDADE DA TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA, APLICAÇÃO DE MULTAS E IMPUTAÇÃO DE DÉBITO.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos de **tomada de contas ordinária**, instaurada após a conversão de representação de natureza externa formalizada pela Controladoria Interna do Município de Alta Floresta, relatando irregularidades na realização do Pregão Presencial nº 013/2020, cujo objeto era com o objeto de locação de software para gestão em saúde pública no município de Alta Floresta.



2. Em análise dos fatos relatados pela Controladoria Interna, a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas elaborou **relatório técnico preliminar**¹, e concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades:

FABIO MARQUES DOS SANTOS - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1) O balizamento de preços presente na pesquisa foi realizado de forma a "fabricar" um valor maior que o de mercado, que consequentemente permitiu que o certame fosse realizado com sobrepreço. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

MARCELO DE ALECIO COSTA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

2) GB03 LICITAÇÃO_GRAVE_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

2.1) A exigência de que o sistema se utilize de banco de dados local e não web vem sendo tratada sistematicamente neste Tribunal como sendo uma característica de direcionamento da licitação para determinada empresa e restrição à competitividade do certame. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

FABIO MARQUES DOS SANTOS - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

MARCELO DE ALECIO COSTA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

3) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

3.1) Verifica-se que houve um acréscimo no valor 39,32% da nova contratação em relação ao valor anteriormente pago à mesma empresa contratada na licitação anterior. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

ASIEL BEZERRA DE ARAUJO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1 Documento digital nº 279529/2020



MARCELO DE ALECIO COSTA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) /
Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

4) JB02 DESPESAS_GRAVE_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

4.1) Constata-se pagamento com superfaturamento de R\$ 40.105,59 no valor da nova contratação em relação à contratação anterior. -
Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

3. Em observância dos ditames do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram citados².

4. Em resposta, apenas o **Sr. Fábio Marques dos Santos**, Funcionário Público Municipal, veio aos autos e apresentou defesa, por outro lado, tanto o **Sr. Asiel Bezerra de Araújo** (Ex-Prefeito), como o **Sr. Marcelo Alécio Costa** (Ex-Secretário Municipal de Saúde), deixaram de se manifestar e tiveram sua revelia declarada por meio do **Julgamento Singular nº 962/DN/2021**³.

5. Mediante **relatório técnico conclusivo**⁴, a equipe de auditoria manifestou-se pela **permanência dos achados de auditoria GB03 e JB02**, assim como pelo saneamento dos demais apontamentos, com aplicação de multa e emissão de determinação para restituição de valores.

6. Os responsáveis foram notificados para apresentação de **alegações finais**⁵, contudo, deixaram transcorrer o prazo *in albis*.

7. Por fim, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

8. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

² Documento digital nº 98443/2021, 98444/2021 e 98449/2021

³ Documento digital nº 181033/2021

⁴ Documento digital nº 191101/2021

⁵ Doc. Digitais nº 257082 e 262150/2021



2.1. Preliminar de revelia

9. Como exposto nos autos, tanto o **Sr. Asiel Bezerra de Araújo** (Ex-Prefeito), como o **Sr. Marcelo Alécio Costa** (Ex-Secretário Municipal de Saúde), **não apresentaram defesa**, razão pela qual as respectivas revelias foram declaradas por meio do **Julgamento Singular nº 962/DN/2021**⁶.

10. Nessa toada, é preciso pontuar primeiramente que o art. 61, § 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – LOTCE/MT, dispõe que o prazo para manifestação dos interessados na fase de contraditório e ampla defesa é de 15 (quinze) dias. Vejamos:

§ 2º. O prazo para manifestação dos interessados, inclusive na fase do contraditório e da ampla defesa, **será de 15 (quinze) dias**. (grifo nosso)

11. Noutro giro, o art. 6º, parágrafo único do citado diploma legal diz que será considerado revel para todos os efeitos aquele que não atender ao chamado do Tribunal de Contas, *in verbis*:

Parágrafo único. O responsável que não atender ao chamado do Tribunal de Contas ou não se manifestar, **será considerado revel para todos os efeitos**, dando-se prosseguimento ao processo. (grifo nosso)

12. Em reforço, o art. 140, § 1º do Regimento Interno – RITCE/MT, repisa que a declaração de revelia implica todos os efeitos inerentes a este instituto jurídico, quando decorrido o prazo sem manifestação dos interessados. Vejamos:

§ 1º. Decorrido o prazo sem a manifestação do interessado ou

6 Documento digital nº 181033/2021



responsável regularmente citado ou notificado, **este será declarado revel para todos os efeitos**, através de julgamento singular, prosseguindo o trâmite normal do feito. (grifo nosso)

13. Consoante se observa, a **revelia ocorre quando o responsável foi citado, mas não comparece para o oferecimento da defesa**, fato do qual decorrem alguns efeitos e que, segundo dicção das normas supracitadas, estarão presentes quando da declaração de revelia.

14. Contudo, tanto o Regimento Interno, quanto a Lei Orgânica desta Corte de Contas não definem quais são estes efeitos, o que nos remete à necessidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, vide o que determina o art. 62 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, sendo possível extrair os efeitos da revelia dos arts. 344 e 346 do Código Processual Civil. Vejamos:

Art. 344. Se o réu não contestar a ação, será considerado revel e **presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato** formuladas pelo autor.

(...) *omissis*.

Art. 346. Os prazos contra o revel que não tenha patrono nos autos **fluirão da data de publicação do ato** decisório no órgão oficial.

Parágrafo único. O revel **poderá intervir no processo em qualquer fase**, recebendo-o no estado em que se encontrar. (grifo nosso)

15. A revelia opera, portanto, dois efeitos: um de cunho material e outro de cunho formal. No primeiro caso, o efeito material indica que as alegações de fato serão tomadas como verdadeiras. Já no que toca ao efeito formal, a norma esclarece que o interessado poderá intervir no processo, em qualquer momento, recebendo-o, contudo, no estado em que se encontrar, ou seja, não podendo rediscutir o que já fora objeto de decisão.

16. Porém, é preciso ponderar que, diante da natureza dos interesses envolvidos nos processos que tramitam perante esta Corte de Contas, **apenas o efeito formal da revelia pode ser aceito e, ainda assim, com certas mitigações**. Fica afastado,



portanto, o efeito material da revelia.

17. Isso significa que não se pode admitir como indiscutíveis os fatos tombados nos autos, ou seja, não se pode aceitá-los como verdade irrefutável, devendo esta Corte de Contas, junto a sua equipe instrutiva, proceder com a busca pela realidade fática, porquanto o interesse defendido é de cunho público e intransigível.

18. Nesse compasso, o *Parquet de Contas* pugna a que esta Corte de Contas mantenha a declaração de revelia em face do Sr. Asiel Bezerra de Araújo (Ex-Prefeito) e do Sr. Marcelo Alécio Costa (Ex-Secretário Municipal de Saúde), razão pela qual sua revelia foi declarada por meio do **Julgamento Singular nº 962/DN/2021**, mas apenas em seu aspecto formal.

2.2. Do mérito

2.2.1. Das irregularidades

FABIO MARQUES DOS SANTOS - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) GB13 LICITAÇÃO GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1) O balizamento de preços presente na pesquisa foi realizado de forma a "fabricar" um valor maior que o de mercado, que consequentemente permitiu que o certame fosse realizado com sobrepreço. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

19. Em **relatório técnico preliminar**, a unidade técnica constatou que a pesquisa de preços realizada pela Prefeitura de Alta Floresta⁷ tem apenas "aparência de pesquisa" para o balizamento de preços, porém trata-se de uma simulação de pesquisa.

20. Afirmou que embora tenham realizado pesquisa de preços de serviços

⁷ Documento digital nº 273458/2020



de locação de software para gestão de saúde no sistema Radar do TCE/MT, os valores menores foram simplesmente descartados para a composição do balizamento de preços, conforme observa-se dos valores encontrados pela Prefeitura na citada pesquisa no sistema Radar:

- Prefeitura de Ribeirão Cascalheira: R\$ 12.500,00 (fl. 13 do documento digital 273458/2020);
- Prefeitura de Confresa: R\$ 12.500,00 (fl. 13 do documento digital 273458/2020);
- Prefeitura de Porto Estrela: R\$ 3.480,00 (fl. 19 do documento digital 273458/2020);

21. Além disso, apresenta outros dois valores que não são referentes à locação de sistema de gestão de saúde, mas de gestão administrativa completa:

- Câmara de Feliz Natal R\$ 3.000,00 (fl. 23 do documento digital 273458/2020) e,
- RPPS de Sorriso: R\$ 52.800,00 (fl. 23 do documento digital 273458/2020).

22. A pesquisa traz ainda, na fl. 25 do documento digital 273458/2020, outros valores entre R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) a R\$ 9.640,00 (nove mil seiscentos e quarenta reais) obtidos em diversas Prefeituras do Estado de Mato Grosso, referentes à locação de software de gestão de saúde.

23. Mesmo a pesquisa no sistema Radar ter trazido valores de locação de sistema de gestão de saúde, a Unidade de Compras da Prefeitura de Alta Floresta simplesmente ignorou os valores menores e "montou" o balizamento de preços com dois orçamentos de empresas privadas e o maior valor que encontrou, ou seja, R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais) do RPPS de Sorriso (fl. 29 do documento digital 273458/2020).

24. Assim, a unidade técnica apontou que o valor de R\$ 52.800,00



(cinquenta e dois mil e oitocentos reais) do RPPS de Sorriso obtido na pesquisa e utilizado no balizamento de preços nada tem a ver com o objeto da contratação da Prefeitura de Alta Floresta, pois está se levantando **preços de locação de sistema de gestão de saúde**, enquanto o valor apresentado no RPPS de Sorriso (documento digital 274330/2020) se refere à **locação de software administrativos** que, dentre outros, apresentam os seguintes módulos:

- Gestão Previdenciária;
- Gestão Geração para Tribunais de Contas TCE/MT (APLIC);
- Gestão de RH e Folha de Pagamento; - Gestão de Compras;
- Gestão de Licitação e Contratos;
- Gestão de Patrimônio;
- Gestão de Almoxarifado;
- Portal da Transparência; e,
- Migração, Instalação e Treinamento.

25. Desta forma, verifica-se que não há como comparar um sistema com o outro, haja vista serem totalmente distintos.

26. Ademais, os auditores apontaram que houve um outro "erro" no balizamento de preços, pois o valor de R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais) se refere ao valor anual e não mensal como considerou a unidade de compras da Prefeitura de Alta Floresta. Desta forma mesmo que fossem utilizar essa licitação, o que não deveriam por tratar-se de objetos diferentes, o autor da pesquisa ainda se utilizou de parâmetros diferentes para, de forma artificial, inflar os preços da consulta.

27. Diante de todo o exposto, a equipe técnica constatou que houve intenção de "fabricar" um valor mais elevado na consulta de preços e consequentemente majorar o valor do balizamento de preços na licitação, e isso foi feito se utilizando do sistema Radar do Tribunal de Contas, para dar certo aspecto de legalidade à pesquisa.

28. Em **defesa Sr. Fábio Marques dos Santos** inicia suas alegações



afirmando que após o Parecer Jurídico de nº 051/2020, ao contrário que relatado, o servidor realizou sim nova pesquisa de preços, conforme fl. 133, datado e assinado por este servidor em 02 de abril de 2020, o que não foi observado no relatório técnico preliminar de auditoria, ou seja, o servidor alega que atendeu de forma integral todos os apontamentos realizados no referido parecer jurídico, no que compete a este.

29. Desta forma, após análise do servidor no referido parecer, fora realizada inclusive novas pesquisas de preços, em possíveis fornecedores, conforme consta no orçamento empresa Datanorte, no orçamento empresa Duralex, no Relatório Radar Controle Público e no Relatório Sistema Banco de Preços.

30. Ressalta que com a nova pesquisa de preços realizada após o Parecer Jurídico nº 051/2020 todos os itens que apresentavam divergência em relação ao objeto do presente procedimento licitatório, foram descartados.

31. A defesa destaca ainda que o servidor utilizou inclusive um dos preços apontados como “correto” no item 3.3.1 – A, que foi do Pregão 005/20219 de Ribeirão Cascalheira, a qual o conselheiro diz ter sido descartado, e só não utilizou o preço do procedimento da prefeitura de Confresa/MT, também tido como correto, pois é justamente uma adesão ao procedimento de Ribeirão Cascalheira/MT.

32. Quanto ao apontamento de que o servidor apresentou outros dois valores que não são referentes à locação de sistema de gestão de saúde, mas de gestão administrativa completa: Câmara de Feliz Natal R\$ 3.000,00 (fl. 23 do documento digital 273458/2020) e RPPS de Sorriso: R\$ 52.800,00 (fl. 23 do documento digital 273458/2020), a defesa alega que não foi observado o Balizamento Correto, pois, após o atendimento integral do parecer jurídico, fora realizada nova pesquisa, logo quaisquer irregularidades foram sanadas, ou seja, todas as pesquisas de preços que poderiam ocasionar qualquer distorção nos preços de referência foram descartados, conforme já demonstrado no balizamento juntado aos autos a fl. 133, mas que não fora observado no relatório preliminar.

33. Em **relatório conclusivo**, a unidade técnica destacou que a análise do orçamento/pesquisa de preços recaiu sobre a pesquisa de preços realizada pelo servidor na data de 09 de outubro de 2019, na qual o valor mensal médio obtido foi de



R\$ 21.751,46 (vinte e um mil setecentos e cinquenta e um reais e quarenta e seis centavos) (documento digital 273458/2021, fl. 29). Ocorre que o servidor elaborou nova pesquisa de preços na data de 02 de abril 2020, cujo valor mensal médio obtido foi de R\$ 14.500,00 (quatorze mil e quinhentos reais) (documento digital 133716/202, fl.06).

34. Verifica-se que nesta segunda pesquisa de preços realizada após o parecer jurídico nº 051/2020, os itens apontados no relatório preliminar de auditoria e que apresentavam divergência em relação ao objeto do presente procedimento licitatório não foram utilizados.

35. Desta forma, a unidade técnica concluiu, em consonância com o Processo de nº 426385/2021 (Representação de Natureza Interna), na qual o auditor analisou o segundo orçamento elaborado pelo servidor, que **o sobrepreço não restou configurado, afastando a irregularidade GB 13** imputada ao Sr. Fábio Marques dos Santos.

36. Devidamente notificado⁸ para apresentar **alegações finais**, o responsável deixou de se manifestar.

37. O **Ministério Público de Contas** acompanha a unidade instrutiva e opina pelo afastamento da irregularidade, uma vez que o apontamento levantado se deu com base em pesquisa de preços realizada pelo servidor na data de 09 de outubro de 2019, na qual o valor mensal médio obtido foi de R\$ 21.751,46 (vinte e um mil setecentos e cinquenta e um reais e quarenta e seis centavos).

38. Ocorre que se verificou que o servidor elaborou nova pesquisa de preços na data de 02 de abril 2020, cujo valor mensal médio obtido foi de R\$ 14.500,00 (quatorze mil e quinhentos reais), que desaguou em nova análise pelo auditor responsável que concluiu pelo afastamento da irregularidade, de maneira que **Ministério Público de Contas acompanha e manifesta pelo afastamento** do presente apontamento.

⁸ Documento digital nº 18891/2022



MARCELO DE ALÉCIO COSTA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

2) GB03 LICITAÇÃO_GRAVE_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

2.1) A exigência de que o sistema se utilize de banco de dados local e não web vem sendo tratada sistematicamente neste Tribunal como sendo uma característica de direcionamento da licitação para determinada empresa e restrição à competitividade do certame. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

39. Em **relatório técnico preliminar**, a equipe técnica apontou que o Item 11.1. do Termo de Referência presente no Edital da licitação (documento digital 275701/2020, fl. 19) apresenta cláusula que caracteriza restrição à maior parte das empresas que se utilizam de sistemas web, conforme se reproduziu, nos seguintes termos:

11.1 O software deverá operar em plataforma desktop sem a necessidade de uma conexão com a internet ativa, e ainda assim sincronizar e integrar as informações entre todas as unidades, inclusive as produções originadas em períodos offline. A sincronização dos dados deverá ser automática, sem a interferência de um operador do sistema ou de um suporte técnico.

40. Segue destacando que a exigência tem o condão de restringir a participação de fornecedores que mantêm os sistemas em plataforma web, o que é o padrão atual de mercado.

41. Conforme apresentado na Notificação nº 008/2020 da Controladoria Geral do Município, o Secretário de Saúde, Sr. Marcelo Alécio Costa, alega que a opção pelo sistema com banco de dados local se justifica pela estrutura precária da internet nas unidades de saúde, porém a Controladoria apresentou os contratos de prestação de serviços de fornecimento de pontos de acesso à internet com fibra ótica para atender às unidades básicas de saúde.

42. Desta forma, a unidade técnica verificou que tal exigência possibilitou



o direcionamento da licitação para a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA., que já prestava os serviços para a Prefeitura de Alta Floresta, a qual mantém o sistema com o banco de dados local, além de restringir a participação de empresas que mantêm o sistema online/web.

43. Devidamente citado, o responsável, Sr. Marcelo de Alécio Costa, Ex-Secretária Municipal de Saúde, **não** apresentou **defesa**, razão pela qual foi declarada sua revelia por meio do **Julgamento Singular nº 962/DN/2021**⁹.

44. Em **relatório técnico conclusivo**, a unidade técnica destacou que dada a declaração de revelia do responsável, restou mantida o apontamento do Relatório Técnico Preliminar.

45. Devidamente notificado¹⁰ para apresentar **alegações finais**, o responsável deixou de se manifestar.

46. O **Ministério Público de Contas** coaduna com as razões expostas pela equipe técnica para a manutenção da irregularidade, uma vez que a cláusula restritiva ao certame remanesceu no certame o que ao fim e ao cabo possibilitou o direcionamento da licitação para a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA., que prestava os serviços para a Prefeitura de Alta Floresta, com banco de dados formado, ademais a restrição ao caráter competitivo do certame impossibilitou a participação de outras empresas com condições eventualmente até melhores para Administração.

47. Diante disso, o **Ministério Público de Contas** opina pela **manutenção da irregularidade GB03** com aplicação de **multa** ao Sr. Marcelo de Alécio Costa, Ex-Secretária Municipal de Saúde, porquanto mantido o apontamento do relatório preliminar que não foi objeto de manifestação defensiva, razão pela qual o Conselheiro Relator concluiu pela revelia do responsável por meio do **Julgamento Singular nº 962/DN/2021**¹¹.

9 Documento digital nº 181033/2021

10 Documento digital nº 18891/2022

11 Documento digital nº 181033/2021



FABIO MARQUES DOS SANTOS - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

MARCELO DE ALECIO COSTA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

3) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

3.1) Verifica-se que o houve um acréscimo no valor 39,32% da nova contratação em relação ao valor anteriormente pago à mesma empresa contratada na licitação anterior. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

48. Em **relatório preliminar** a unidade técnica destacou que o valor mensal pago para a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA. em 2018 e 2019 foi de R\$ 12.800,00 (documento digital 264453/2020, fl. 03). Na licitação nº 013/2020, o valor passou a R\$ 214.000,00 anual, ou seja, R\$ 17.833,33 mensais, o que ocasionou um acréscimo de 39,32% no valor da nova contratação (documento digital 274397/2020). O acréscimo ocorreu em sua maior parte derivado do pagamento de R\$ 40.405,59 referente à implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados (documento digital 274714/2020, fl. 01).

49. O valor contratado a maior se originou ainda na elaboração da pesquisa e balizamento de preços na fase interna da licitação, que foi, conforme detalhado no item 3.3.1., realizado com o intuito "elevar" o preço da contratação.

50. Em **defesa**, o Sr. **Fábio Marques dos Santos** destacou que em relação à irregularidade GB 06. Licitação_Grave, constante do item "3.3.4. Sobrepreço de aproximadamente 40% de 2019 para 2020, com o mesmo objeto licitado e com o mesmo fornecedor", alega que o valor mensal pago para a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA. em 2018 e 2019 foi de R\$ 12.800,00 (documento digital 264453/2020, fl. 03) e que na Licitação nº 013/2020, o valor passou a R\$ 214.000,00, afirmando o relator que o valor mensal de referência se estabeleceu em R\$ 17.833,33, o que é uma inverdade, pois o valor mensal de referência balizado (Balizamento fl. 133), foi de R\$ 14.500,00, logo, verifica-se que não houve aumento 40% como o relator mencionou, ou seja, descaracterizando de pronto a irregularidade referente ao sobrepreço.

51. Menciona que o Processo de nº 426385/2021 (Representação de



Natureza Interna), supostamente tratando dos mesmos fatos, observou e mencionou a cautela deste servidor quanto ao Balizamento de Preços, transcrevendo trecho daquele relatório.

3.1. Possível sobrepreço no Pregão Presencial n.º 13/2020.

Analisando as informações encaminhadas pela CGM, identificou-se que a pesquisa para a formação do preço estimado (documento digital 86741/2021) foi composta de duas propostas de preços de potenciais fornecedores, pesquisa no Sistema Radar desta Corte, em contratos nos municípios de Ribeirão Cascalheira - MT e Confresa - MT, além de contrato na Prefeitura de Patrocínio Paulista - SP.

52. Ainda, o relatório mencionou que o valor médio de balizamento (R\$ 14.500,00) está próximo ao valor então praticado no Contrato n.º 70/2018 da prefeitura municipal de Alta Floresta/MT que era de (12.800,00), ou seja, mais uma demonstração clara que não houve sobrepreço e que no caso em tela caberia no máximo recomendação para utilização de critérios metodológicos mais amplos, o que neste caso foi imposto grandes esforços conforme já demonstrado.

53. A defesa apresenta trecho do relatório Técnico referente Processo n.º 426385/2021:

No entanto, tomando por base o valor médio mensal obtido no mapa de balizamento (R\$ 14.500,00) verifica-se que o mesmo está próximo do valor então praticado no Contrato n.º 70/2018 da Prefeitura Municipal de Alta Floresta (documento digital 86743/2021) que era de R\$ 12.800,00.

Considerando os fatos que serão reportados no próximo item, entende-se, por questão de economia processual, que cabe aqui uma recomendação, que constará no relatório final conclusivo, para que sejam utilizados critérios metodológicos mais amplos nas pesquisas de preços que balizam os valores estimados em processos licitatórios.

54. Assim, continua a defesa, verifica-se pelo relatório técnico ora apresentado, referente ao Processo n.º 426385/2021, a boa-fé deste servidor, pois este agente público foi excluído do polo passivo do referido processo em que trata dos



mesmos fatos, logo o nobre Auditor Público demonstrou que reconheceu que o servidor acolheu e atendeu todos os pontos do Parecer Jurídico nº 051/2020.

55. Quanto ao item referente à “implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados”, considerando o excesso de especificação, bem como a descrição do item, levou a erro o servidor, pois entendeu tratar-se de objeto diferente do contrato de 2018 e 2019 junto a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA, pois sequer este item estava constando nos referidos procedimentos no passado.

56. Com relação à especificação do objeto, a defesa alega que a referida tarefa incumbe apenas ao solicitante, conforme art. 6º, da Instrução Normativa 04/2018 da Prefeitura de Alta Floresta – MT, na qual o orçamentista não tem como identificar quais ações foram executadas pelas Secretarias e se o objeto que se pretende contratar refere-se a outro já contratado.

57. A defesa destaca também que o valor inicial previsto para o item referente à “implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados” foi estimado em R\$ 40.500,00 (quarenta mil e quinhentos reais), sendo que o servidor dispensou grande esforços para obter preços de referência em outros entes públicos, porém não obteve êxito na pesquisa. Afirmar ainda que com relação a serviços técnicos especializados, se não forem localizados preços de serviços com as mesmas características que a administração pretende contratar em outras atas de registro de preços, o orçamento de fornecedores continua sendo sim uma fonte válida.

58. Afirmar que a Lei nº 8.666/93 não determinou sistemática de quantidade mínima de preços para a formação de valor de referência. O que a lei determina é que as compras, sempre que possível, deverão “balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública” (art. 15 da Lei nº 8666/93). O “sempre que possível”, nesse caso, significa “quando estiver disponível”, o que não foi o caso em tela.

59. Alega também que a resolução do TCE/MT não estabelece ao certo a quantidade de fontes de pesquisa que devem ser utilizadas, mas apenas informa que deve ser adotado rigor metodológico e exemplifica os meios de pesquisa adequados, meios estes, que foram observados pelo Departamento de Pesquisa de Preços, pois ao



analisar os autos do processo em questão, verifica-se que o Departamento de Compras, a quem compete a realização de pesquisa de preços, utilizou como parâmetro para pesquisa Orçamentos de Potenciais Fornecedores.

60. Por fim, alega que o Município de Paranaíta/MT homologou a Licitação nº 028/20219 no ano de 2019, cuja o objeto é idêntico, ao que foi objeto deste processo, “implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados”, com valor de R\$ 90.088,82 (noventa mil e oitenta e oito reais e oitenta e dois centavos), ou seja, ainda que Vossa Excelência considere frágil a pesquisa realizada, deve levar em consideração que o valor obtido no balizamento de preços, encontra-se inferior a preços praticados pela Administração Pública, evidenciando que o valor obtido através do balizamento não ocasionou prejuízo ao erário.

61. Em relatório técnico de defesa, a **equipe técnica** ressalta que a conduta imputada ao responsável, conforme relatório técnico preliminar, é a seguinte: “Elaborar e assinar a pesquisa de preços do Pregão Presencial nº 013/2020 com balizamento irreal de preços, na qual majorou o valor do balizamento de preços.”

62. Contudo, a unidade técnica acentuou que conforme já analisado na irregularidade constante do **Item nº 1 (GB13)**, constata-se que o servidor da prefeitura elaborou nova pesquisa de preços na data de 02 de abril 2020, sem os vícios apresentados na pesquisa anterior, superando essa questão, o que requer o saneamento da irregularidade GB 06, imputada aos Senhores Fabio Marques Dos Santos e Marcelo de Alécio Costa.

63. Devidamente notificados¹² para apresentar **alegações finais**, os responsáveis não se manifestaram.

64. O **Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da Unidade Instrutiva e **opina pelo afastamento da irregularidade**, porquanto restou demonstrado que o servidor responsável pela elaboração de preços do Pregão Presencial nº 013/2020, que apresentava vícios em sua formulação, elaborou nova pesquisa de preços na data de 02 de abril 2020, adequando o procedimento aos ditames do ordenamento licitatório, razão pela qual o Ministério Público de Contas opina pelo

¹² Documento digital nº 18891/2022



afastamento da irregularidade.

ASIEL BEZERRA DE ARAUJO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

MARCELO DE ALECIO COSTA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

4) JB02 DESPESAS_GRAVE_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

4.1) Constata-se pagamento com superfaturamento de R\$ 40.105,59 no valor da nova contratação em relação à contratação anterior. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

65. Em **relatório preliminar** a unidade técnica destacou que a previsão no Edital da licitação faz sentido no momento em que uma nova empresa se interesse em participar do certame e tenha que realizar estas tarefas, visto que o novo sistema e base de dados são distintos.

66. Porém, o que poderia acarretar em um benefício para a contratante, visto que a empresa que já mantém o sistema em funcionamento poderia participar com um valor menor e obrigar os preços a diminuírem, não se concretizou, tendo em vista, como informado no item 3.3.4. do relatório preliminar, assim houve um acréscimo injustificável de quase 40% no valor da nova contratação.

67. Dessa forma, verifica-se que houve o pagamento de R\$ 40.405,59 indevidamente (documento digital 275660/2020), visto que, com a continuidade da empresa que já prestava os serviços no município, não há em se falar de nova implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados na contratação.

68. Portanto, a previsão no Edital da Licitação da implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados na contratação se justifica, mas o valor pago para os serviços que não se justifica, tendo em vista a desnecessidade de realizá-los vez que o mesmo sistema já estava em pleno funcionamento.



69. Devidamente citados, tanto o Sr. Asiel Bezerra de Araújo (Ex-Prefeito), como o Sr. Marcelo Alécio Costa (Ex-Secretário Municipal de Saúde), deixaram de apresentar **defesa** e tiveram sua **revelia declarada** por meio do **Julgamento Singular nº 962/DN/2021**¹³.

70. A **equipe técnica** manteve a irregularidade, destacando que conforme citado no Relatório Técnico Preliminar, constata-se que o sobrepreço ocorreu devido à cobrança indevida referente à implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados implantação do sistema, como fora informado no relatório técnico preliminar, vejamos:

3.3.4. Sobrepreço de aproximadamente 40% de 2019 para 2020, do mesmo objeto licitado com o mesmo fornecedor Verifica-se que o valor mensal pago para a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA. em 2018 e 2019 foi de R\$ 12.800,00 (documento digital 264453/2020, fl. 03). Na licitação 013/2020, o valor passou a R\$ 214.000,00 anual, ou seja, R\$ 17.833,33 mensais, o que ocasionou um acréscimo de no valor 39,32% da nova contratação (documento digital 274397/2020). **O acréscimo ocorreu em sua maior parte derivado do pagamento de R\$ 40.405,59 referente à implantação, customização, treinamento, e conversão de base de dados (documento digital 274714/2020, fl. 01). (grifei)**

O valor contratado a maior se originou ainda na elaboração da pesquisa e balizamento de preços na fase interna da licitação, que foi, conforme detalhado no item 3.3.1., realizado com o intuito "elevar" o preço da contratação.

71. No entanto, importante ressaltar que a mesma irregularidade, inclusive com proposta de determinação de restituição aos cofres públicos, foi relatada no Processo nº 426385/2021 (apensado a este processo), sendo que naquele processo foi incluído no polo passivo a empresa prestadora de serviço e que recebeu o pagamento atribuído como indevido. Inclusive, conforme informado naquele processo, já houve recolhimento, por parte da empresa do valor aqui apontado.

72. Desta forma **mantém-se a presente irregularidade** e, considerando o apensamento do Processo nº 426385/2021 para julgamento conjunto, opina-se pela determinação de restituição aos cofres da Prefeitura Municipal de Alta Floresta do

¹³ Documento digital nº 181033/2021



valor de R\$ 40.405,59 (quarenta mil, quatrocentos e cinco reais e cinquenta e nove centavos), nos termos da conclusão do relatório conclusivo do Processo nº 426385/2021 (documento digital nº 227247/2021), pelo fato de que, naquele processo, consta no polo passivo, além dos responsáveis, a empresa prestadora do serviço, que recebeu o valor pago pela Prefeitura.

73. Devidamente notificados¹⁴ para apresentar **alegações finais**, os responsáveis não se manifestaram.

74. **O Ministério Público de Contas** acompanha o entendimento da unidade instrutiva e opina pela manutenção da irregularidade, tendo em vista que a continuidade da empresa que já prestava os serviços no município, não justifica o pagamento de R\$ 40.405,59 (quarenta mil quatrocentos e cinco reais e cinquenta e nove centavos), por serviços como customização, treinamento, e conversão de base de dados na contratação.

75. Assim, o pagamento dos serviços de customização, treinamento, e conversão de base de dados na contratação, apenas se justificaria com a escolha de uma nova empresa, o que não se deu, eis que a empresa a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA que já prestava o serviço ao Município seguiu prestando, o que torna o pagamento por esses serviços em um montante de R\$ 40.405,59 (quarenta mil quatrocentos e cinco reais e cinquenta e nove centavos), injustificáveis, irregulares e passíveis de restituição ao erário.

76. Por fim, insta salientar, que a presente irregularidade, inclusive com proposta de determinação de restituição aos cofres públicos, foi relatada no Processo nº 426385/2021 (apensado a este processo), inclusive, com informação de que tais valores já foram recolhimentos, por parte da empresa do valor aqui apontado, razão pela qual coaduna-se com o entendimento técnico segundo o qual deve-se emitir determinação para restituição aos cofres da Prefeitura Municipal de Alta Floresta, pelo fato de que, naquele processo, consta no polo passivo, além dos responsáveis, a empresa prestadora do serviço, que recebeu o valor pago pela Prefeitura.

77. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **opina pela**

14 Documento digital nº 18891/2022



manutenção da irregularidade, com aplicação de multa, restituição de valores, e emissão de julgamento pela **irregularidade da presente tomada de contas ordinária**.

3. DA MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1 Da Análise Global

78. Após análise dos autos, subsidiada pelos relatórios de auditoria elaborados pela Secretaria de Controle Externo, o Ministério Público de Contas entende pela **permanência dos achados de auditoria GB03 E JB02** na realização do Pregão Presencial nº 013/2020 que deu origem ao Contrato nº 015/2020 firmado entre a Prefeitura de Alta Floresta e a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA, com o objeto de locação de software para gestão em saúde pública no município de Alta Floresta.

79. Foram confirmadas irregularidades graves tanto na realização da licitação quando na execução do contrato, das quais destacam-se: a exigência de que o sistema se utilize de banco de dados local e não web vem sendo tratada sistematicamente neste Tribunal como sendo uma característica de direcionamento da licitação para determinada empresa e **restrição à competitividade do certame (irregularidade GB03)**; e pagamento com **superfaturamento** de R\$ 40.105,59 (quarenta mil cento e cinco reais e cinquenta e nove centavos) no valor da nova contratação em relação à contratação anterior (**irregularidade JB02**).

80. Assim, por tudo o que foi exposto, o *Parquet* de Contas entende que a **presente tomada de contas ordinária merece ser julgada irregular, com aplicação de multas**, além de **condenação solidária** à restituição do erário e multa de 10% em relação ao dano aos agentes públicos envolvidos pelas irregularidades abordadas alhures.

3.2. Da Conclusão



81. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta**:

a) pela **irregularidade da presente tomada de contas ordinária** instaurada para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado na realização do Pregão Presencial nº 013/2020 que deu origem ao Contrato nº 015/2020 firmado entre a Prefeitura de Alta Floresta e a empresa E.C. ZOCANTE & CIA LTDA;

b) **manutenção da revelia** decretada em face do Sr. Asiel Bezerra de Araújo (Ex-Prefeito), e ao Sr. Marcelo Alécio Costa (Ex-Secretário Municipal de Saúde), eis que deixaram de se manifestar e tiveram sua revelia declarada por meio do **Julgamento Singular nº 962/DN/2021¹⁵**;

c) pela **aplicação de multas**, com fundamento no art. 75, II, da Lei Complementar nº 269/07 c/c o art. 286, I, do Regimento Interno do TCE/MT, delimitadas por este Tribunal segundo os patamares estabelecidos no art. 3º da Resolução nº 17/2016:

c.1) ao **Sr. Fábio Marques dos Santos**, Funcionário da Prefeitura Municipal, pelas seguintes irregularidades:

FABIO MARQUES DOS SANTOS - RESPONSÁVEL / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) GB13 LICITAÇÃO_GRAVE_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1) SANADO

c.2) ao **Sr. Marcelo de Alécio Costa**, Ex-Secretária Municipal de Saúde, pela seguinte irregularidade:

15 Documento digital nº 181033/2021



2) **GB03 LICITAÇÃO_GRAVE_03.** Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

2.1) A exigência de que o sistema se utilize de banco de dados local e não web vem sendo tratada sistematicamente neste Tribunal como sendo uma característica de direcionamento da licitação para determinada empresa e restrição à competitividade do certame. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

c.3) ao Sr. **Fábio Marques dos Santos**, Funcionário da Prefeitura Municipal; e o Sr. **Marcelo de Alécio Costa**, Ex-Secretária Municipal de Saúde, pela seguinte irregularidades

3) **GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06.** Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

3.1) SANADO

c.4) ao Sr. **Fábio Marques dos Santos**, Funcionário da Prefeitura Municipal; e o Sr. **Marcelo de Alécio Costa**, Ex-Secretária Municipal de Saúde, pela seguinte irregularidade:

4) **JB02 DESPESAS_GRAVE_02.** Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993).

4.1) Constata-se pagamento com superfaturamento de R\$ 40.105,59 no valor da nova contratação em relação à contratação anterior. - Tópico - 3. DA ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

d) pela **condenação** do Sr. Asiel Bezerra de Araújo (Ex-Prefeito), do Sr. Marcelo Alécio Costa (Ex-Secretário Municipal de Saúde), à **restituição, com recursos próprios**, do valor de **R\$ 40.105,59** (quarenta mil cento e cinco reais e cinquenta e nove centavos) atualizado a partir da data do fato até seu efetivo pagamento, **em caráter solidário**, nos termos do art. 70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT.

e) pela **aplicação da multa de 10% proporcional ao dano causado ao erário** a todos os responsáveis acima descritos, com fundamento no art. 287 do RITCE/MT.

É o parecer.



**Ministério Público
de Contas
Mato Grosso**



**Tribunal de Contas
Mato Grosso**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 15 de março de 2022.

(assinatura digital)¹⁶

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

¹⁶Documento 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.