



<b>PROCESSO Nº</b>	<b>:</b> 25.559-9/2020 E 42.638-5/2021 (APENSO)
<b>PROCEDÊNCIA</b>	<b>:</b> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
<b>PRINCIPAL</b>	<b>:</b> PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA – MT
<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>:</b> SR. FÁBIO MARQUES DOS SANTOS – PREGOEIRO À ÉPOCA SR. MARCELO DE ALÉCIO COSTA – EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE SR. ASIEL BEZERRA DE ARAÚJO – EX-PREFEITO SR. ODAIR JOSÉ BATISTA – SERVIDOR EFETIVO E.C. ZOCANTE & CIA LTDA. – EMPRESA CONTRATADA SR. CARLOS HENRIQUE COLLI ZOCANTE – REPRESENTANTE DA EMPRESA CONTRATADA SRA. ELISABETE COLLI ZOCANTE – REPRESENTANTE DA EMPRESA CONTRATADA
<b>ADVOGADOS</b>	<b>:</b> RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11.972/O MICHAEL CESAR BARBOSA COSTA – OAB/MT 27.088/O FELIPE COSTA FERNANDO – OAB/MT 27.850/O FERNANDO JOSÉ VIEIRA – OAB/MT 18.011 MARCEL NATARI VIEIRA – OAB/MT 13.422 CARLOS EDUARDO FURIM – OAB/MT 6.543
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b> TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
<b>RELATOR</b>	<b>:</b> CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

## VOTO

19. Nos termos consignados no relatório que acompanha este voto, a presente Tomada de Contas Ordinária-TCO originou-se de conversão da Representação Externa, em razão da constatação de possível dano ao erário atinente ao Contrato nº 015/2020, proveniente de falhas no respectivo Pregão Presencial nº 13/2020, cujo objeto buscou a locação de software para gestão em saúde pública.

20. Nesse contexto, é salutar destacar que o contraditório e a ampla defesa foram devidamente oportunizados a todos os responsáveis, circunstância essa que atesta o cumprimento do devido processo legal.

21. Também não é demais relembrar que, em sede de Relatório Técnico Preliminar, a equipe de auditoria elencou 4 irregularidades, de natureza grave.





22. Todavia, com base no último pronunciamento advindo da 1<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo, **extrai-se que os achados nºs 1, 3 e, também, o nº 4, que indicava dano ao erário, foram sanados, permanecendo apenas o de nº 2, atribuído ao ex-Secretário Municipal de Saúde, Sr. Marcelo de Alécio Costa, que retrata, em síntese, a existência de especificação excessiva no certame, que restringe a competitividade.**

23. O posicionamento acima externado foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas, que opinou pela regularidade da Tomada de Contas Ordinária, aplicação de multa ao responsável pelo achado 2 e expedição de recomendação.

24. Feitas essas pontuações prévias, saliento que para formar a minha convicção sobre as irregularidades dos itens **1 a 4**, apreciei os autos de forma minuciosa (processos principal e apenso), o que inclui as manifestações técnica e Ministerial, bem como as defesas apresentadas e as alegações finais.

25. Dessa feita, **passando ao mérito**, quanto às **irregularidades 1 (GB13** - erro no balizamento de preços), **3 (GB06** - licitação com suposto sobrepreço) e **4 (JB02** - pagamento de despesas não realizadas), assinalo que **acolho o entendimento técnico e ministerial e as considero sanadas**.

26. **Isso porque**, com relação às **irregularidades 1 e 3**, houve comprovação pelos responsáveis que, durante a fase interna da licitação, a Prefeitura de Alta Floresta retificou e realizou nova pesquisa de preço, que embasou de forma adequada e regular o preço licitado, sanando os respectivos apontamentos imputados aos Srs. Fábio Marques dos Santos (pregoeiro à época) e Marcelo de Alécio Costa (ex- Secretário Municipal de Saúde).

27. Estritamente sobre a **irregularidade 4**, que também foi sanada, (pagamento por serviços não prestados), para melhor compreender o motivo do seu apontamento e posterior afastamento, a meu ver é essencial contextualizá-la e, após, expor a fundamentação que embasa a conclusão desta relatoria.





28. Sob essa ótica, não custa reiterar que o Contrato nº 015/2020, em análise, referiu-se à “*contratação de empresa especializada em concessão de licença de uso de software com prestação de serviços de manutenção, de suporte técnico e customização para área de gestão de saúde pública municipal de Alta Floresta*” (doc. digital nº 86745/2021), **com a seguinte divisão**:

- **ITEM 1:** serviço de Implantação, customização, conversão da base de dados e treinamento dos servidores públicos, manutenção mensal, otimizando processos e eliminando retrabalhos na Secretaria Municipal de Saúde de Alta Floresta/MT (valor unitário de R\$ 40.405,59, pago em parcela em única conforme Nota de empenho nº 5811/2020 e Nota de Pagamento nº 00000009674/2020 - doc. digital nº 86747/2021);
- **ITEM 2:** fornecimento de licenciamento de Software de Sistema de Gestão de Saúde Pública, compreendendo no mínimo os seguintes módulos: Média e Alta Complexidade, Pronto Atendimento, CEM Centro de Especialidade Médica, CAPS Centro de Apoio Psicossocial, CER Centro de Reabilitação e Casa de Apoio. Além disso, houve previsão de “*atendimento gerenciamento Controle de frequência dos funcionários através de ponto eletrônico e Controle de Sala de Vacinas.*” (valor unitário correspondente a 12 parcelas mensais de R\$ 14.466,20, totalizando R\$ 173.594,47).

29. Ultrapassada essa breve explanação, cumpre asseverar que os serviços de implantação, customização, conversão e treinamento, **relativos ao 1º item** contratual, foram caracterizados, em análise preliminar, pela equipe de auditoria, como dispensáveis e não executados, uma vez que o sistema de software já estava instalado na Secretaria Municipal de Saúde pela mesma empresa, por força do Contrato anterior nº 70/2018<sup>1</sup>, que tinha o mesmo objeto. Assim, concluiu-se que não haveria necessidade de instalação e conversão de dados por se tratar do mesmo sistema.

<sup>1</sup> **Contrato nº 70/2018** (Doc. digital nº 86743/2021) objetivou a “contratação de empresa especializada em concessão de licença de uso de software com prestação de serviços de manutenção, suporte técnico e customização para a área de gestão de saúde pública municipal, para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Saúde”, composto de 2 itens:

**a)** implantação, customização, treinamento e conversão de base de dados do município; serviços de atualização de software e suporte técnico ao cliente; sistema operante em online off-time (trabalha sem a necessidade de internet) (valor único de R\$ 32.500,00);





30. **Ao exercerem o contraditório**, os responsáveis Srs. Asiel Bezerra de Araújo (ordenador de despesas, ex-Prefeito), Odair José Batista (servidor da Prefeitura que atestou os serviços), Marcelo de Alécio Costa (Secretário Municipal de Saúde à época) e a empresa contratada E.C. Zocante e Cia Ltda., foram unâimes em enfatizar que o software do Contrato nº 70/2018 referiu-se à gestão da saúde básica e o do Contrato nº 15/2020 à gestão da alta e média complexidade, portanto, sistemas distintos, com funcionalidades diferentes, sendo que esse último representou nova versão, com atualizações necessárias, conforme comparativo de objeto apresentado.

31. Em que pese essa diferenciação, com a pretensão de solucionar definitivamente os questionamentos, informaram que houve celebração de Termo de Rescisão Amigável do Contrato nº 15/2020<sup>2</sup>, visto que a Prefeitura optou por manter a execução do Contrato anterior nº 70/2018, por meio da realização de termos aditivos. Com isso, a empresa contratada E.C. Zocante & Companhia Ltda. efetuou a restituição voluntária do valor atualizado<sup>3</sup> do item 1 do Contrato nº 15/2020, que correspondeu ao montante de R\$ 44.407,00, devolvido aos cofres públicos municipais (Fundo Municipal de Saúde), conforme comprovante anexado aos autos (doc. digital nº 215856/2022 – fl. 117).

32. À vista disso, os responsáveis requereram o reconhecimento da restituição realizada, sob pena de se considerar enriquecimento ilícito da Administração Pública caso se determinasse nova restituição, e o julgamento regular desta Tomada de Contas Ordinária.

---

**b)** prestação de serviços de locação de software para área de gestão em saúde pública do Município de Alta Floresta, compreendendo no mínimo os seguintes módulos: farmácia básica; farmácia almoxarifado; dispensação de medicamento por usuário; dispensação de medicamento por unidade de saúde; farmácia em casa; atendimento UBS; prontuário eletrônico; odontograma; atendimento domiciliar (ACS) com aplicativo mobile; rastreio de geolocalização do profissional; unidade de reabilitação; laboratório (raio x, ultrassom, eletro entre outros); controle e gerenciamento de ofícios; central de regulação; transporte (TFD); faturamento SAI/SUS (BPA-C e BPA-I); vigilância epidemiológica; todos os módulos com integração de reconhecimento do usuário por biometria; certificação digital para os profissionais; relatórios inteligentes e personalizados; BI (Business Intelligence) (5 parcelas mensais de R\$ 12.800,00, totalizando R\$ 64.000,00).

<sup>2</sup> Doc. digital nº 86873/2021

<sup>3</sup> Índice adotado foi o do IPCA-E.





33. Analisadas as defesas apresentadas, em seu **Relatório Técnico Complementar Conclusivo**, a equipe de auditoria ponderou que a restituição ocorreu anteriormente ao julgamento desses autos, que tramita desde 2020, e do processo em apenso, que tramita desde 2018. Além do que, realçou que o cálculo da atualização, que valorou o índice adotado, foi feito de forma correta.

34. Por outro lado, ressaltou que a gestão da Prefeitura de Alta Floresta não aceitou o valor da atualização para fins de devolução, pois, na sua concepção, deveria ser adotado o índice do INPC<sup>4</sup>.

35. Frente a essa conjectura, a equipe de auditoria expôs a necessidade de sopesar que a diferença alcançada pelo índice que a Prefeitura entende que deveria ser considerado na restituição seria de apenas 1,58%, o que retrata baixa materialidade. Destarte, em razão do lapso temporal já transcorrido e buscando a economia processual, pronunciou-se no sentido de que seja aceita como válida a restituição de R\$ 44.407,00 pela empresa supracitada e afastada a irregularidade 4, manifestação essa que foi acompanhada pelo **Ministério Público de Contas**.

36. Pois bem. A par da narrativa acima e conforme documentos comprobatórios constantes nesta Tomada de Contas e nos autos em apenso, depreende-se que a empresa de fato realizou a restituição ao erário do 1º item contratado, único valor por ela recebido, no montante de R\$ 44.407,00, que corresponde ao valor atualizado de acordo com o índice oficial (IPCA-E).

37. Dessa forma, não se pode menosprezar que a restituição espontânea do aludido valor pela empresa, além de indicar a existência de boa-fé, elidiu o dano ao erário apurado, circunstâncias essas que, a meu ver, neste caso concreto, são aptas a descharacterizar a irregularidade 4 (JB01), descrita como “pagamento por serviços não prestados”.

<sup>4</sup> A equipe de auditoria anunciou que a atualização do cálculo a ser restituído pelo INPC corresponderia ao montante de R\$ 45. 108, 72 (doc. digital nº 21836/2023, fl. 20).





38. Ademais, a discussão relativa à identidade ou não de objetos entre os Contratos nºs.70/2018 e 15/2020, que ensejou a irregularidade 4, também perdeu o seu objeto quando a própria Prefeitura Municipal celebrou o Termo de Rescisão Amigável do Contrato nº 015/2020, a fim de dar sequência ao instrumento anterior por meio da celebração de aditivos.

39. Na realidade, percebe-se que o procedimento consensual adotado pela Administração Pública Municipal para solucionar a irregularidade está plenamente em sintonia com as ações praticadas por este Tribunal de Contas. Digo isso, porque visando à adequação e compatibilização de sua competência constitucional de controle externo frente aos novos paradigmas do direito público e aos direitos fundamentais processuais que impõem uma administração pública consensual e moderna, este Tribunal de Contas criou as Comissões Permanentes, qualificadas como órgãos colegiados técnicos consultivos e deliberativos em 7 (sete) áreas temáticas de relevância e complexidade, sendo que entre as suas funções consta a de assegurar ambiente favorável ao consensualismo, por meio das Mesas Técnicas e outros métodos e procedimentos destinados a promover a autocomposição, a mediação, a eficiência e o pluralismo administrativo, nos termos dos artigos 62, 62-A, da Resolução Normativa nº 16/2021 - RITCE-MT e Resoluções Normativas nºs 12 e 13/2021-TP.

40. Nesse aspecto, para convalidar a necessidade de, sempre que possível, prestigiar o consensualismo, vale grifar que a Lei Complementar nº 752, de 19.12.2022, que instituiu o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso, que passou a vigorar em 1º de agosto de 2023, dispôs expressamente que:

Art. 2º São normas fundamentais do processo perante o Tribunal de Contas:

(...)

**IV - a promoção, quando for o caso, de soluções consensuais ou autocompositivas, inclusive com uso da mediação e celebração de negócios jurídicos processuais;**

(...) (sem grifo no original).

41. Nessa mesma linha de entendimento, o Tribunal de Contas da União posiciona-se no sentido de que medidas corretivas adotadas em tempo pelo responsável,





somada à ausência de lesão ao erário, devem ser consideradas atenuantes e podem afastar a imposição de penalidades, conforme Acórdão TCU nº 1.736/2021-Plenário, citado no Boletim Jurídico nº 69/2021 SERUR/TCEMT.

42. Diante do arrazoado, **em consonância ao Ministério Público de Contas**, comprehendo que a determinação de restituição não deve subsistir e, por coerência, reafirmo o meu posicionamento de excluir a **irregularidade 4 (JB01)**, em razão da ausência de configuração de dano.

43. Por fim, no tocante a **única irregularidade remanescente (item 2 - GB03)**, convém frisar que ela se originou em razão de ter sido identificado no edital do certame, a existência de especificação excessiva, nos termos da transcrição a seguir:

**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.

44. Em sede de **Relatório Técnico Preliminar**, a equipe de auditoria entendeu que o item 11.1<sup>5</sup> do Termo de Referência, que integra o Edital da Licitação do Pregão Presencial nº 13/2020, o qual deu origem ao Contrato 015/2020 (doc. digital nº 275701/2020, fl. 19), apresenta cláusula restritiva à competitividade, ao exigir que o “*software deverá operar em plataforma desktop sem necessidade de conexão com internet ativa*”, na medida em que obsta a participação de fornecedores que mantém os sistemas em plataforma web, que reflete o padrão atual de mercado.

<sup>5</sup> 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.





45. Nessa esfera, narrou que o responsável, em resposta à Notificação 008/2020 da Controladoria Geral do Município, alegou que a opção pelo sistema com banco de dados local se justifica pela estrutura precária da internet nas unidades de saúde. Contudo, expôs que, a fim de rebater a afirmação do responsável, a Controladoria Geral do Município apresentou contratos de prestação de serviços de fornecimento de pontos de acesso à internet com fibra ótica para atender as unidades básicas de saúde.

46. Logo, perante os elementos exteriorizados, declarou que a exigência comentada possibilitou direcionar a licitação para a empresa E.C Zocante & Cia Ltda., que já prestava serviços para a Prefeitura de Alta Floresta e mantém o sistema com o banco de dados local.

47. Na oportunidade do exercício do contraditório sobre esse apontamento, o Sr. Marcelo de Alécio Costa não apresentou defesa e foi declarado revel, conforme descrito no relatório que acompanha este voto. Além do que, em outra oportunidade de manifestação, por ocasião do apensamento da RNI e elaboração de novo Relatório Técnico Complementar, o responsável apresentou defesa **apenas sobre o item 4** já apreciado.

48. Por conseguinte, em razão da revelia do responsável, a equipe de auditoria, em seu último pronunciamento, confirmou a **permanência da irregularidade**.

49. Nas suas **alegações finais**, o responsável pronunciou-se sobre o item 2 e, na ocasião, postulou a sua conversão em recomendação por não se tratar de reincidência, não ter sido praticada com dolo e/ou má-fé e não ter trazido prejuízo ao erário.

50. O **Ministério Público de Contas**, igualmente à equipe de auditoria, manteve a irregularidade 2, com aplicação de multa ao responsável.

51. De início, assinalo que o questionado Termo de Referência, que instruiu o Pregão Presencial nº 13/2020 e desencadeou a irregularidade ora apreciada, foi elaborado pelo então Secretário Municipal de Saúde, Sr. Marcelo de Alécio Costa (doc.





digital nº 275701/2020), sendo, portanto, o agente público responsável pela produção do referido documento.

52. A respeito do teor da irregularidade em questão, apesar da revelia não ser suficiente para manter a irregularidade, pois este Tribunal deve sempre ir em busca da verdade real, conforme previsto atualmente de maneira expressa no Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso<sup>6</sup>, fato é que não identifiquei nenhum elemento nos autos capaz de modificar a conclusão da equipe de auditoria e do Ministério Público de Contas. **Com efeito, concordo em manter a irregularidade 2.**

53. Em contrapartida, para a situação concreta, com base, principalmente, no princípio da razoabilidade, entendo que, em vez de aplicar multa, torna-se suficiente expedir determinação à atual gestão, a fim de evitar a reincidência dessa irregularidade.

54. Com o intuito de não prevalecerem dúvidas sobre a proporcionalidade de se dispensar a sanção pecuniária, é fundamental sublinhar que é fato incontrovertido que o contrato, objeto desta Tomada de Contas, foi rescindido, e, ainda, houve a restituição do valor que já tinha sido pago à empresa contratada, o que só confirma que a irregularidade não ocasionou prejuízos concretos.

55. Assim sendo, entendo suficiente expedir determinação à atual gestão, de modo a não reincidir nesse tipo de irregularidade.

56. Pelos precedentes argumentos, infere-se que das 4 irregularidades descritas inicialmente, 3 foram sanadas, inclusive a que ensejava a determinação de restituição ao erário. Portanto, permaneceu apenas a irregularidade do item 2, que revelou-se ser de natureza formal. Dessa forma, em sintonia com o Ministério Público de Contas, tenho que as contas devem ser julgadas regulares com ressalva, consoante disposição do artigo 163 da Resolução Normativa nº 16/2021, deste Tribunal, o qual estabelece que as

<sup>6</sup> Art. 2º São normas fundamentais do processo perante o Tribunal de Contas:

XI - a busca da verdade;





*contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.*

## DISPOSITIVO DO VOTO

57. Pelo exposto, **acolho em parte** o Parecer nº 3.690/2023 do Ministério Público de Contas e, com fulcro no artigo 163 da Resolução Normativa nº 16/2021, deste Tribunal, **VOTO**, no sentido de:

**I) julgar regulares, com ressalva, as contas relacionadas ao item 1 do Contrato nº 15/2020 (Pregão Presencial nº 13/2020), firmado entre a Prefeitura Municipal de Alta Floresta, sob a gestão do Sr. Asiel Bezerra de Araújo, e a empresa E.C. Zocante & Cia. Ltda, em razão da permanência da irregularidade 2 (GB03); e,**

**II) determinar à atual gestão da Prefeitura Municipal de Alta Floresta** que se abstenha de incluir nos próximos editais de licitação exigências desnecessárias e suscetíveis de caracterizar restrição à competitividade, de modo a prevenir a reincidência da irregularidade que permaneceu nos autos.

58. É como voto.

Cuiabá, MT, 10 de agosto de 2023.

*(assinatura digital)<sup>7</sup>*

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**  
Relator

<sup>7</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.

