



PROCESSO N.º	51.601-5/2021
PRINCIPAL	FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE SORRISO - PREVISÓ
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
REPRESENTADOS	ADÉLIO DALMOLIN – DIRETOR EXECUTIVO DO FUNDO JEANNE GRAPIGLIA MACHADO DA SILVA AGENDA ASSESSORIA, PLANEJAMENTO E INFORMÁTICA LTDA. SELF ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA.
ADVOGADOS	AFONSO H. S. C. DA COSTA OAB/MT 29.510 FRANCIELE GONÇALVES IZIDORIO OAB/MT 13.194 RENNAN PAIVA DA SILVA CAMPOS – OAB/MT 25.690/O ANDRÉ ARAÚJO BARCELOS OAB/MT 16.778
RELATOR	CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA

2-VOTO

7. Pois bem. Minha análise se restringe ao suposto sobrepreço praticado na licitação que culminou no Contrato n° 002/2021, uma vez que a irregularidade relativa ao possível superfaturamento, inicialmente apontada pela Secex, foi por ela esclarecida e excluída para todos os eventuais responsáveis.

8. De acordo com a Secex, houve falha na formação do preço base dos serviços a serem contratados pelo Fundo, porque a gestão incluiu duas propostas que possuíam valores muito superiores às outras três trazidas para o balizamento de preços. Segundo a equipe técnica, a média feita com base em **cinco orçamentos**, distorceu o valor médio apurado.

9. A equipe de auditoria apontou, ainda, que a Agenda Assessoria, Planejamento e Informática Ltda., foi contratada por outros municípios mato-grossenses por valores muito inferiores ao valor do contrato da PREVISÓ, a exemplo de Guarantã do Norte-MT (R\$ 7.200,00), Nova Brasilândia-MT (R\$ 3.215,00), Vila Rica-MT (R\$ 4.362,00), Canarana-MT (R\$ 3.434,00), e Alta Floresta-MT (R\$ 3.500,00). A única





exceção foi Sinop-MT, que teve o contrato firmado por R\$ 20 (vinte) mil mensais.

10. Ocorre que a metodologia utilizada pela equipe técnica não se revela suficientemente segura para a imputação de sobrepreço, uma vez que **a caracterização do sobrepreço não pode ser presumida** para fins de responsabilidade pessoal. A média de preço alcançada pela auditoria foi feita de forma bastante simplória, computando a soma dos preços coletados, divididos pelos números de preços coletados.

$$\text{Média} = \frac{\text{soma dos preços coletados}}{\text{números de preços coletados}}$$

11. Entretanto, a aferição do preço de uma contratação dessa natureza, não é, e nem pode ser tão simples. **Vários fatores devem ser sopesados a fim de determinar a complexidade da gestão** de determinado fundo e ou instituto de previdência, entre eles, a massa de servidores ativos, inativos e pensionistas, o objeto do contrato, a expertise dos contratados, considerando a especificidade da matéria, a situação atual da gestão de cada Fundo, o distanciamento da capital até a sede do Fundo, e, principalmente, as funcionalidades de cada software. São fatores que sem dúvida interferem diretamente no preço final dos serviços.

12. Aliás, importante salientar que um software pode ter várias funcionalidades, vários módulos, e **é sobre essas funcionalidades e módulos que as comparações podem ser feitas para fins de preço final dos serviços**. É obvio que a locação de um software que possua dez funcionalidades, será mais barato que outro, que possua vinte ou cinquenta funcionalidades.

13. Os contratos da Agenda Assessoria, trazidos pela equipe técnica para apontar o sobrepreço, de fato, possuem valores bem inferiores, no entanto, analisando os objetos e descrição pormenorizada dos serviços de cada um, fica claro que **a única semelhança é que todos tratam de locação de software**.





14. Analisei detalhadamente o relatório técnico conclusivo da Secex, e sinceramente, não encontrei fundamentos consistentes e fortes o suficiente para embasar o sobrepreço aqui analisado, que, diga-se de passagem, pode caracterizar crime previsto no Código Penal, de fraude à licitação¹.

15. A própria Secex admitiu que “o Pregão n° 002/2021 do PREVISIO de fato trouxe várias novas exigências de requisitos funcionais ao software que seria contratado, que certamente irão melhorar o uso por todos os envolvidos quando comparado ao atual sistema em uso na Instituição”, mas, segundo a Secex, antes de realizar o pregão, o PREVISIO deveria realizar estudos técnicos preliminares com a necessária pesquisa de mercado para que os gestores avaliassem a realidade do mercado em face das pretendidas exigências.

16. A subjetividade da equipe de auditora, infelizmente, prejudicou consideravelmente sua análise. À título de exemplo, merece transcrição partes do relatório técnico conclusivo da Secex:

“Numa pesquisa de mercado, o gestor certamente iria se deparar com a situação de que de acordo com todos os requisitos técnicos desejados e as empresas que prestam tais serviços aos RPPS dos Municípios matogrossenses, apenas a empresa Agenda Assessoria Planejamento e Informática Ltda possuía condições técnicas para atendimento dos requisitos técnicos e que até existem empresas de outros Estados para competir, mas que não prestam serviços em Mato Grosso e a participação das mesmas no certame do PREVISIO era imprevisível e talvez houvesse a necessidade de convidá-las para obter a informação sobre o real interesse na participação.

...

Conforme alegações das defesas dos gestores e informações trazidas pelas empresas responsabilizadas aos gestores, tem-se que nenhum dos contratos utilizados na pesquisa de preços por esta equipe de auditoria serviria de parâmetro de comparação diante da ausência dos seguintes módulos: Portal de Integração, Portal da Transparência e Aplicativos Mobile para os segurados e Gestor. No entanto, tais módulos são complementares à solução da empresa que atende a maioria dos

¹CP Art. 337-F. Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório:
Pena - reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa.





municípios matogrossenses onde já presta serviços há alguns anos por valores bem inferiores...

...

Quanto ao aplicativo mobile para segurados e gestores, trata-se de ferramenta recente da empresa Agenda Assessoria e que possui funcionalidades que se adequam a realidade da pandemia, todavia, o software disponível para Alta Floresta também possui acesso pela internet via navegador, permitindo que os usuários trabalhem em homeoffice, como pretendido pelo PREVISÓ, não com a mesma usabilidade de um app projetado para funcionamento em dispositivos móveis, mas que atenderiam a finalidade pretendida, exceto pela funcionalidade “prova de vida” que aparentemente só está disponível em tal aplicativo...

...

Portanto, percebe-se que apesar de não existirem todas as funcionalidades e facilidades do novo contrato do PREVISÓ, o software da Agenda disponível para a maioria dos municípios mato-grossenses, inclusive Alta Floresta, atende as necessidades de qualquer RPPS, não justificando um valor muito mais alto pelas inovações trazidas. ” [sic] sem grifos no original

17. Observa-se que as inovações e diferenças entre o contrato do PREVISÓ e os contratos paradigmas, **são reconhecidas pela equipe técnica, no entanto, são desconsideradas**, porque o subscritor do relatório técnico conclusivo, de forma absolutamente inadequada e ingerente, entende que “os *gestores poderiam cogitar a alternativa de flexibilizar tais exigências, retirando algumas que poderiam impedir a participação de potenciais empresas que já atuam no mercado mato-grossense*”.

18. O gestor do Fundo é quem sabe especificar quais são as reais necessidades da instituição sob sua responsabilidade, e o fator ***inovação***, entendo eu, há de ser considerado.

19. Nesse contexto, ressalto que o Fundo de Sorriso, sai à frente dos demais fundos dos municípios mato-grossenses, **com a implementação de inovações no RPPS notoriamente essenciais nos dias atuais, tais como o Portal de Integração, Portal da Transparência e, com destaque, os Aplicativos Móbile para Segurados e Gestores!**

20. Esses módulos ou funcionalidades, aliás, não existem em nenhum





dos contratos usados como paradigma pela equipe técnica. Ademais, pelos comentários do auditor público externo no relatório técnico conclusivo, pode-se concluir que **não existem preços referenciais para contratação de objeto idêntico ao do Pregão nº 002/2021, uma vez que este prevê serviços que são considerados inovadores no mercado e que apenas a empresa vencedora do certame possui.**

21. Por isso, sem nenhum receio, afirmo que **a Secex comparou o incomparável**. Isso é de fácil percepção, ao se observar vários contratos realizados por municípios do Estado para **locação de software para gestão previdenciária**, levando em consideração, a massa de segurados, o valor do contrato por segurado, e os módulos do software contratado. Vejam:

- **Nova Brasilândia-MT** possui **235** segurados, com contrato que prevê o valor por segurado de **R\$ 13,68**, sendo que **o contrato não contempla** os módulos Portal de Integrações, Portal Transparência, Aplicativo Móvel para Segurados, Aplicativo Móvel para Gestores.
- **Guarantã do Norte-MT** possui **813** segurados, com contrato que prevê o valor por segurado de **R\$ 8,85**, sendo que **o contrato não contempla** os módulos Portal de Integrações, Portal Transparência, Aplicativo Móvel para Segurados, Aplicativo Móvel para Gestores.
- **Canarana-MT** possui **634** segurados, com contrato que prevê o valor por segurado de **R\$ 16,16**, sendo que **o contrato não contempla** os módulos Portal de Integrações, Portal Transparência, Aplicativo Móvel para Segurados, Aplicativo Móvel para Gestores.
- **Alta Floresta-MT** possui **1.226** segurados, com contrato que prevê o valor por segurado de **R\$ 2,99**, sendo que o contrato **não contempla** os módulos Portal de Integrações, Portal Transparência, Aplicativo Móvel para Segurados, Aplicativo Móvel para Gestores, **e Folha de Ativos do RPPS.**





- **Porto Espiridião-MT** possui **333** segurados, com contrato que prevê o valor por segurado de **R\$ 2,04**, sendo que o contrato **não contempla** Recadastramento, Gestão Processual e Documental, Benefícios Temporários, Simulador de Benefícios, Compensação Previdenciária, Perícia Médica, Processos Administrativos, Folha de Ativos do RPPS, Aplicações Financeiras, Portal de Integrações, Portal Transparência, Portal de Auto Atendimento, Aplicativo Móvel para Segurados, Aplicativo Móvel para Gestores.
- **Campo Verde-MT** possui **947** segurados, com contrato que prevê o valor por segurado de **R\$ 1,26**, sendo que **o contrato não contempla** Recadastramento, Gestão Processual e Documental, Gestão Processual e Documental Benefícios Temporários, Simulador de Benefícios, Compensação Previdenciária, Perícia Médica, Processos Administrativos, Folha de Ativos do RPPS, Aplicações Financeiras, Portal de Integrações, Portal Transparência, Portal de Auto Atendimento, Aplicativo Móvel para Segurados, Aplicativo Móvel para Gestores.

22. Esses contratos não são, em absoluto, semelhantes ao contrato do PREVISO, que possui 1.650 segurados, com previsão de valor por segurado de R\$ 7,41, e software que possui inúmeras funcionalidades e inovações. Observe-se que o contrato do PREVISO apresenta preço por segurado muito abaixo dos contratos firmados pelos Municípios de Nova Brasilândia (R\$ 13,68), Guarantã do Norte (R\$ 8,85) e Canarana (R\$ 16,16), sendo que estes não possuem módulos Portal de Integrações, Portal Transparência, Aplicativo Móvel para Segurados, Aplicativo Móvel para Gestores.

23. Não é adequado ou razoável, comparar, ou utilizar como paradigma, por exemplo, o contrato firmado pelo Município de Campo Verde, que, apesar de ser para aquisição de software para gestão previdenciária, possui pouquíssimas funcionalidades, com o contrato firmado pelo PREVISO, que além de conter todas as





funcionalidades necessárias à boa gestão, traz inovações importantes.

24. Apenas isso, já permitiria questionar a semelhança/similaridade entre as contratações, vislumbrada pela equipe técnica, e a metodologia por ela adotada para apontar sobrepreço.

25. O tamanho e as particularidades de cada Fundo ou Instituto de Previdência determinam a complexidade tanto da implantação do sistema, quanto da sua manutenção, e, por consequência, influenciam na quantidade de produtos e no valor final de eventual contratação. Isso me parece óbvio.

26. Repita-se, no Estado de Mato Grosso, apenas o PREVISÃO possui as ferramentas de Portal de Integração, Portal da Transparência e Aplicativos Mobile para os segurados e Gestor. Assim, os dados comparativos que sustentam a ocorrência de sobrepreço, se devem, basicamente, à metodologia equivocada utilizada pela equipe auditora, que não conduz à plena convicção acerca da irregularidade dos preços praticados, visto que comparados contratos com objetos distintos.

27. Logo, esse aspecto metodológico deve ser combatido, pois não se revela suficientemente seguro para imputar sobrepreço, até porque, a caracterização de irregularidade dessa natureza não pode ser presumida para fins de responsabilidade pessoal.

28. Sobre o assunto, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, é no sentido de que "quando ausentes elementos categóricos do sobrepreço em sua certeza jurídica, metodológica e quantitativa" não há como caracterizar o débito (TCU. AC-3104-45/10. Plenário. Rel.: Weder de Oliveira. Data Julg.: 17/11/2010).

29. Nesse cenário, constato a fragilidade de formar um juízo firme sobre a perfeita caracterização do sobrepreço, com a certeza jurídica, metodológica e quantitativa necessária, em face dos critérios adotados pela equipe de auditoria e pelos





fundamentos acima explicitados, pois, conforme afirmação da própria Secex, não há no mercado mato-grossense outra empresa que possua software com as mesmas funcionalidades do software oferecido pela empresa vencedora do mencionado Pregão nº 002/2021, além do que, as empresas de outros Estados que poderiam ofertar software idêntico não demonstraram interesse em participar do certame, em face mesmo da distância entre suas sedes e o município de Sorriso.

30. Certo é, que a Agenda Assessoria Planejamento e Informática Ltda., venceu o certame porque ofertou a proposta com menor preço e comprovou que possuía todos os serviços e produtos exigidos no Termo de Referência, integrante do edital do Pregão, e necessários para atender as demandas do PREVISÓ.

31. Deste modo, não havendo parâmetros seguros para desconstituir o preço de referência adotado no Pregão nº 002/2021, assim como não há parâmetros seguros atualmente para estabelecer um novo preço de referência, visto não existir outra empresa que tenha demonstrado interesse e que ofereça software idêntico ao contratado, e considerando que o valor licitado foi obtido por meio de cinco orçamentos junto à potenciais fornecedores, que a licitação ocorreu sem contratempos ou impugnações e que os serviços estão sendo executados integral e adequadamente nos termos contratuais, **afasto a existência de sobrepreço no Contrato nº 002/2021, firmado entre a empresa Agenda Assessoria, Planejamento e Informática Ltda e o PREVISÓ.**

DISPOSITIVO

32. Diante do exposto, não acolho o Parecer nº 3635/2021, do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO, pela improcedência** da presente Representação de Natureza Interna, uma vez que o suposto sobrepreço não restou caracterizado, em face da metodologia equivocada adotada pela equipe técnica de auditoria, que comparou contratos com objetos e quantitativos distintos.

É como voto.





Tribunal de Contas
Mato Grosso

GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Sérgio Ricardo

Telefones: (65) 3613-7575 / 7677 / 7672

E-mail: gab.sergio@tce.mt.gov.br

Cuiabá-MT, 29 de junho de 2022.

(assinatura digital)²

Conselheiro **SÉRGIO RICARDO DE ALMEIDA**
Relator

²Documento 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.

