

**Processo:** 1101701  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo  
**Partes:** Cristina Lúcia Lage Dutra Pitchon Ferreira, Fábio Resende Borges, Helton de Pádua Melo, Etnon Júlio Inhota, Elaine Castro Bolcato, Leonardo Afonso Cortes, Rômulo Resende Reis, Valéria Mendes Fidelis Lisboa, Evandro Paiva Carrara, Vanessa Alves Andrade Avelar, Soraia do Carmo Bolcato  
**Procuradores:** Aline Freire Gonçalves, OAB/MG 137.113; Ana Paula Rodrigues Viana, OAB/MG 157.648; Gustavo Avellar Carvalho, OAB/MG 99.198; Pablo Avellar Carvalho, OAB/MG 88.420; Tharita Kiaya Cardoso da Silva, OAB/MG 194.536; Ewerton Borges - OAB/MG 92.463  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

**PRIMEIRA CÂMARA – 19/3/2024**

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO INTEGRADA. PRELIMINARES. ALEGAÇÃO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA E DE AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS AGENTES. AFASTADAS. MÉRITO. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. IRREGULARIDADE NA AVALIAÇÃO DO SERVIÇO OFERTADO. PARCIALMENTE PROCEDENTE. CONTRATAÇÃO DANOSA PARA OS INTERESSES DO MUNICÍPIO. ERRO GROSSEIRO. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. É dever do gestor público registrar, na fase de planejamento do procedimento licitatório, os motivos pelos quais a contratação é necessária para a Administração, como medida para garantir lisura e transparência aos processos de aquisição.
2. A identidade de cláusulas editalícias, mediante a padronização de terminologias e de justificativas em instrumentos convocatórios publicados por órgãos ou entidades públicas, sobretudo pela inserção de requisitos e condições técnicas similares, não configura, por si só, ilicitude do procedimento licitatório e favorecimento a algum licitante.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) rejeitar, preliminarmente, as alegações de ilegitimidade passiva suscitada pela Sra. Valéria Mendes Fidelis Lisboa e de nulidade processual por ausência de individualização das condutas dos representados;
- II) julgar, no mérito, parcialmente procedente a representação, oferecida em face do Procedimento Licitatório 15/2017, Pregão Presencial 03/2017, realizado pelo Município

de Santo Antônio do Amparo, tendo em vista a ausência de motivação satisfatória para a contratação (item II.3.1 da fundamentação), bem como a existência de irregularidades na avaliação dos serviços ofertados pela empresa vencedora do certame (item II.3.3 da fundamentação);

- III) aplicar, diante da irregularidade analisada no item II.3.3 da fundamentação, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, multa individual, à importância de R\$ 1.000,00 (mil reais), a cada um dos servidores subscritores do “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” de peça 5, f. 173-178, sendo eles: Soraia do Carmo Bolcato, Elaine Castro Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Helton de Pádua Melo, Etnon Júlio Inhota e Valéria Mendes Fidelis Lisboa;
- IV) recomendar ao Município, nas pessoas dos atuais Prefeito e Pregoeiro, que, em futuros certames, realize um adequado planejamento da contratação na fase interna da licitação, apresentando, de forma clara e precisa, as justificativas acerca da necessidade do objeto a ser contratado para a Administração;
- V) determinar a intimação das partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente, em exercício, Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de março de 2024.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente em exercício

TELMO PASSARELI  
Relator

*(assinado digitalmente)*

## PRIMEIRA CÂMARA – 19/3/2024

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

### I – RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas – MPC, em razão de alegadas irregularidades ocorridas no Procedimento Licitatório 15/2017, Pregão Presencial 03/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, com vistas ao fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, incluindo cessão de direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica e assistência técnica.

A representação foi recebida por despacho do Conselheiro-Presidente e distribuída à minha relatoria em 06/05/2021 (peça 9), oportunidade em que encaminhei o feito à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM (peça 10), para elaboração de relatório técnico inicial.

À peça 11, a unidade técnica se manifestou pela procedência da representação e pela necessidade de citação dos responsáveis.

Em 17/06/2021, determinei a citação dos responsáveis relacionados a seguir para que, caso quisessem, apresentassem defesa acerca das irregularidades apontadas nos autos (peça 13): Evandro Paiva Carrara, Prefeito Municipal; Cristina Lúcia Lage Dutra Pitchon Ferreira, Secretária Municipal de Administração; Rômulo Resende Reis, Assessor Jurídico; Soraia do Carmo Bolcato, Pregoeira e Presidente da Comissão de Licitação; Elaine Castro Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Helton de Pádua Melo, Ethon Júlio Inhota e Valéria Mendes Fidelis Lisboa, servidores da Prefeitura Municipal.

Em sede de defesa, os responsáveis se manifestaram às peças 33 e 35.

A unidade técnica, em sede de reexame, ratificou sua conclusão inicial pela procedência da representação (peça 45). No mesmo sentido entendeu o MPC, no parecer de peça 48, em que opinou, ainda, pela aplicação de multa aos responsáveis.

É o relatório.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

#### II.1 – Preliminar processual – ilegitimidade passiva

Na peça inicial, foi afirmado que a Sra. Valéria Mendes Fidelis Lisboa, juntamente com outros servidores, fora nomeada para compor a comissão especial para avaliação do *software* integrado de gestão pública a ser contratado por meio do certame ensejador da presente representação.

Contudo, em sua peça de defesa (peça 35), a servidora arguiu sua ilegitimidade para figurar como responsável pelas irregularidades apontadas nos autos, sustentando que:

[...] na qualidade de usuária do Sistema de Arrecadação que vincula arrecadação do Município, em nenhum momento participou e nem tão pouco tomou conhecimento do procedimento licitatório do Sistema do qual é alvo de procedimento de apuração desta Eg. Casa.

Não obstante insta salientar que a Representada não tinha conhecimento, não tinha gerência de agir sobre essa licitação e nem mesmo atuar na licitação, que em momento algum emitiu parecer sobre o sistema da vencedora do Certame, Diretriz Informática Eireli, que foi classificada pelo menor preço, conforme relata o Ministério Público do TCEMG.

[...]

Com relação à Portaria n. 5.330/2017, a qual nomeou a Representada, jamais havia lido e tomado conhecimento da mesma sendo que ela foi mencionada num relatório tão somente o número, não sabendo que tratava.

[...]

Sendo assim, a Representada em nenhum momento expressou qualquer opinião com relação ao Certame, sendo que a mesma nem tinha conhecimento do andamento do referido Processo Licitatório.

Por oportuno, a Representada somente participou da apresentação do sistema no seu Setor de Trabalho, isso não significa que a mesma teve qualquer interferência no Processo Licitatório.

Como se vislumbra, a defendente sustentou desconhecer o processo licitatório ensejador da representação e que não teria dado causa, de forma alguma, às irregularidades apontadas na peça inicial.

Em análise às razões de defesa (peça 45), a 1ª CFM rechaçou os argumentos da defendente, assinalando que (sem grifos no original):

[...] a comissão especial para avaliação dos sistemas se manifestou no procedimento, por meio do relatório constante nas páginas 180 e 181 da Peça 3, em que apreciou o sistema proposto pela licitante, Diretriz Informática Ltda, no qual relatou itens em desacordo com o edital, datado de 02/03/2017. Este Relatório foi assinado pelos membros nomeados pela Portaria, a exceção da defendente e do Sr. Leonardo Afonso Corte.

Na Peça 5, página 46, após a licitante Diretriz abandonar o certame, a Comissão de Licitação realizou uma reunião no dia 13/03/2017, com presença de alguns membros da Comissão Especial de Avaliação dos Sistemas, na qual deliberou que a comissão nomeada pela Portaria 5330/2017 faria a análise da Demonstração do Sistema e apresentaria relatório conclusivo. Já no dia 15/03/2017, a pregoeira encaminhou o certame para homologação, tendo o Prefeito Municipal homologado em 17/03/2017 e na sequência foi celebrado o contrato nº 077/2017, em 03/04/2017.

Ocorre que o Ministério Público de Contas, após verificar a ausência do relatório conclusivo que deveria ser elaborado pela Comissão Especial, intimou o gestor municipal, que apresentou o documento de páginas 173 a 178, Peça 5, contendo o Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública relativo ao sistema da empresa vencedora do certame, CSM Central de Software de Municípios Ltda. Relatório que foi subscrito por todos os membros designados na Portaria 5330/2017, inclusive a defendente, Sra. Valéria Mendes Fidélis Lisboa.

**Portanto, não procede sua alegação de que em “nenhum momento participou e nem tampouco tomou conhecimento do procedimento licitatório do Sistema do qual é alvo de procedimento de apuração desta Eg. Casa”.**

Conforme se vislumbra da análise da documentação relativa ao certame, de fato consta a assinatura da defendente no “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” (peça 5, f. 173-178), relativo ao sistema da empresa contratada.

Assim sendo, entendo que não merece prosperar a alegação de que a Sra. Valéria Mendes Fidelis Lisboa em nenhum momento teve gerência ou conhecimento acerca dos fatos ora discutidos, razão pela qual deve ser **rejeitada** a preliminar de ilegitimidade passiva por ela suscitada.

## II.2 – Preliminar processual – ausência de individualização das condutas dos representados

Alegaram os defendentes, à peça 33, que a representação padeceria de nulidade absoluta, uma vez que não teriam sido delineadas, de maneira individualizada, as condutas ilícitas que justificariam aplicação de multa.

Em análise à alegada nulidade, a 1ª CFM não acolheu as razões de defesa, asseverando que (peça 45, sem grifos no original):

[...] o Ministério Público de Contas descreveu minuciosamente os fatos e fundamentos das irregularidades e ao final indicou os responsáveis e as irregularidades praticadas [...].

Assim, não há se falar em nulidade processual, por não estar individualizada a conduta irregular dos agentes, uma vez que descrita a irregularidade e o (s) respectivo (s) responsável (is), e sequer houve violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, sobretudo, porque citados os responsáveis, apresentaram defesas abordando as irregularidades indicadas na representação e no relatório técnico.

Corroboro o entendimento exarado pela unidade técnica.

Da análise da peça inicial (peça 1), vislumbro que, ao contrário do sustentado em sede de defesa, houve precisa descrição e individualização das condutas consideradas irregulares pelo Ministério Público de Contas (sem grifos no original):

Dessa forma, em razão da antijuridicidade do Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017 ora demonstrada, entendemos que EVANDRO PAIVA CARRARA, Prefeito Municipal de Santo Antônio do Amparo; CRISTINA LÚCIA LAGE DUTRA PITCHON FERREIRA, Secretária Municipal de Administração de Santo Antônio do Amparo; ROMULO RESENDE REIS, Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, subscritor do parecer jurídico que respaldou o Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017, e SORAIA DO CARMO BOLCATO, Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, são responsáveis pelas irregularidades descritas nesta Representação, assim como **ELAINE CASTRO BOLCATO, VANESSA ALVES ANDRADE AVELAR, FÁBIO RESENDE BORGES, LEONARDO AFONSO CORTES, HELTON DE PÁDUA MELO, ETON JULIO INHOTA e VALÉRIA MENDES FIDELIS LISBOA**, servidores nomeados pela Portaria nº 5.330, de 21 de fevereiro de 2017, são responsáveis pela irregularidade descrita no item II.1.c nessa Representação e por isso devem ser citados para se defenderem.

Como se vislumbra, há, na representação, a devida descrição das irregularidades alegadas, bem como a respectiva indicação dos agentes e das condutas que as tenham dado causa.

Assim, entendo pela **rejeição** desta preliminar processual.

## II.3 – Mérito

### II.3.1 – Da ausência de motivação satisfatória para a contratação

O Ministério Público de Contas sustentou que não houve, na fase preparatória do certame em comento, a apresentação de motivo satisfatório que justificasse e apontasse a necessidade da contratação pretendida pela Administração de Santo Antônio do Amparo.

Afirmou que, na “Requisição de Providências”, subscrita pela Sr. Cristina Lúcia Dutra Pitchon Ferreira, então Secretária Municipal de Administração, não foram consignadas as razões que justificassem a necessidade da locação do *software* requisitado, bastando-se a indicar o valor estimado da contratação e o prazo da prestação dos serviços (peça 3, f. 2).

Instado a se manifestar pelo MPC no âmbito do Procedimento Preparatório 066.2019.698, o Sr. Evandro de Paiva Carrara, Prefeito do Município, informou ao *Parquet* (peça 4, f. 169-170) que, no início de seu mandato como Chefe do Executivo, teria constatado que os sistemas da Prefeitura eram até então fornecidos pela empresa ADPM, contratada por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação.

Sustentou que, diante do fato de a prestadora de serviços ser parte denunciada em múltiplos processos neste Tribunal, em virtude, justamente, da adoção do procedimento de inexigibilidade de licitação, optou-se pela instauração de licitação para a continuidade dos serviços até então prestados.

O Prefeito informou, ainda, que a ADPM não teria manifestado interesse em participar do novo certame, o que, em seu entender, tornava urgente a necessidade de contratação de outra empresa para que não ocorresse a paralisação dos “serviços fiscais, financeiros e orçamentários”, haja vista que o Município não possuiria meios próprios para gerir os *softwares* integrados, imprescindíveis para o tratamento e armazenamento de seus dados.

Sobre o tema, assinalou o MPC, na peça inicial (peça 1, sem grifos no original):

Destaca-se que, na “motivação” apresentada pelo gestor ao Ministério Público de Contas, **a contratação em exame teve por objetivo apenas a continuidade dos serviços prestados pela ADPM.**

**Entretanto, constata-se que o objeto do Procedimento Licitatório nº 15/2017 é bem mais amplo que aquele da Inexigibilidade nº 139/2014 e abarca serviços outros que vão muito além da mera continuidade dos serviços anteriormente prestados pela ADPM, o que torna a justificativa inválida.**

Ademais, em que pese a continuidade da prestação dos serviços e a opção pela locação de sistemas serem argumentos plausíveis, é de se considerar também a gritante diferença de valores entre a prestação de serviços até então vigente e aquela pretendida pela nova administração, o que também faz com que os argumentos do gestor fiquem incongruentes.

[...]

Com relação ao Procedimento Licitatório nº 15/2017, a estimativa de valor para a execução dos serviços, pelo mesmo período de 12 meses, foi de R\$ 480.300,00 (quatrocentos e oitenta mil e trezentos reais), ou seja, percebe-se uma diferença a maior de, aproximadamente, 356% em relação à Inexigibilidade nº 139/2014.

[...]

Pelo exposto, em que pese a autonomia do Poder Executivo Municipal para decidir sobre a contratação dos serviços que melhor atendam ao interesse público, **é dever justificar satisfatoriamente as razões da escolha em observância aos princípios da legalidade, transparência e do interesse público, o que não ocorreu no presente caso.**

Em resposta às alegações contidas na peça inicial, os defendentes sustentaram (peça 33) que a contratação da ADPM, anterior prestadora do serviço, teria se dado de forma irregular, bem como que as funcionalidades do *software* contratado com a empresa respectiva não atenderiam plenamente as necessidades da Administração Municipal.

Por esse motivo, teria se buscado, por meio da licitação em exame, a modernização dos sistemas integrados, com vistas a uma prestação de serviço mais efetiva e eficaz, motivo plenamente justificado, em seu entendimento, para inserir as exigências de novas funcionalidades e opções que atendessem com mais presteza e eficiência a Administração.

Ainda segundo os defendentes, não haveria que se falar em irregularidade ou falta de justificativa na busca por um programa (*software*) de gestão mais moderno e com

funcionalidades mais amplas que o então existente, uma vez que a melhoria dos serviços prestados importaria maior eficiência na atividade administrativa.

De início, importa mencionar que entendo razoável a realização de processo licitatório pautada na necessidade de manutenção e continuidade de serviços que já vinham sendo prestados ao Município. Ocorre que este não foi o caso no procedimento ora analisado, conforme se depreende do exame dos objetos dos processos referentes à contratação da ADPM (Inexigibilidade 139/2014), anterior prestadora de serviços, e à contratação ensejadora da representação (Procedimento Licitatório 15/2017):

**Inexigibilidade 139/2014:** Prestação de serviço técnico profissional especializado, em auditoria e consultoria contábil, administrativa, financeira e de gestão em administração pública;

**Procedimento Licitatório 15/2017:** Contratação de empresa especializada para o fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, incluindo cessão de direito de uso, instalação, implantação, treinamento, customização, migração, adequação, suporte técnico, atualização tecnológica e assistência técnica.

Como se vislumbra, o objeto do Procedimento Licitatório 15/2017 é inquestionavelmente mais amplo que o objeto do Procedimento de Inexigibilidade 139/2014. Evidencia-se que, ao contrário da única justificativa propriamente prestada pelo Município, a licitação ora analisada não se tratou apenas de medida que visava a manutenção de um serviço já prestado, mas sim de procedimento por meio do qual se buscou a contratação de serviços mais amplos que aqueles anteriormente oferecidos à Administração.

Assim sendo, é forçoso reconhecer ofensa ao disposto no art. 3º, incisos I e II, da Lei 10.520/2002 (aplicável ao caso):

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Também é nesse sentido o entendimento registrado na análise da defesa elaborada pela 1ª CFM, cujas razões encampo na presente proposta de voto (peça 45, sem grifos no original):

Não há qualquer irregularidade em aprimorar os programas de gestão, **contudo, o Poder Público, por meio da autoridade competente, no caso o Prefeito Municipal tem o dever de justificar a necessidade da contratação, nos moldes definidos no edital, pois repita-se a contratação por meio do Procedimento Licitatório nº 15/2017 não foi dar continuidade aos serviços executados pela ADPM**, mas consistiu no fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, inclusos a cessão de direito de uso, a instalação, a implantação, o treinamento, a customização, a migração, a adequação, o suporte técnico, a atualização tecnológica e a assistência técnica, com estimativa de valor anual de R\$ 480.300,00 (quatrocentos e oitenta mil e trezentos reais), ou seja **em percentual de 356% a maior que os valores pagos à ADPM**, por meio da contratação decorrente da Inexigibilidade nº 139/2014.

Em conclusão, diante da constatada ausência, na fase preparatória do pregão, de justificativas suficientemente robustas da autoridade competente que abonassem a contratação analisada, entendo **procedente** a representação neste ponto, por ofensa ao disposto no art. 3º, incisos I e II, da Lei 10.520/2002, aplicável ao presente caso.

Deixo de propor a aplicação de sanção aos responsáveis, por não verificar, no caso concreto, a existência de dolo ou erro grosseiro, tendo em vista a natureza do objeto licitado e a sua pertinência com as atividades administrativas.

Mas **recomendo** aos atuais gestores municipais que, em futuros certames, realizem um adequado planejamento da contratação na fase interna da licitação, apresentando, de forma clara e precisa, as justificativas acerca da necessidade do objeto a ser contratado para a Administração.

### II.3.2 – Irregularidades na elaboração do termo de referência e direcionamento do certame

Entendeu o MPC que o termo de referência relativo ao Procedimento Licitatório 15/2017 estaria eivado de cláusulas restritivas, que teriam favorecido o licitante que se sagrou vencedor do certame, conforme destacado a seguir (peça 1, com grifos no original):

O Termo de Referência do edital do Procedimento Licitatório nº 15/2017, Pregão Presencial nº 03/2017 consubstanciou-se no documento denominado “Especificações Técnicas dos Serviços Licitados” (Anexo II do Edital) e contém as diretrizes para o fornecimento dos softwares de programas informatizados de gestão pública:

- No item 4 da Parte 1 – Implantação de Programa, denominado “Demonstração e teste de conformidade dos sistemas” consta o seguinte critério de classificação (fl. 04 do Anexo 1):  
[...]
- Na Parte 2 – Requisitos Mínimos foram relacionados **setenta e oito** requisitos técnicos comuns e obrigatórios a todos os sistemas indicados pela administração municipal.
- Na Parte 3– Especificação dos Programas, foram relacionados os softwares com centenas de requisitos técnicos, referentes aos sistemas informatizados da Contabilidade pública, Pessoal, Arrecadação, Atendimento ao municípe, Saúde, Secretaria (Protocolo e Procuradoria), Ensino, Informações gerenciais e Leis.

Os critérios estabelecidos são especialmente relevantes para a análise da manifestação apresentada, no escopo do procedimento licitatório, pela licitante Diretriz, empresa classificada em primeiro lugar pelo critério menor preço, mas que, apesar de vencedora, encerrou sua participação no certame (peça 3, f. 172-175, sem grifos no original):

a) Quando a DIRETRIZ recebeu, analisou o Termo de Referência do Edital e o confrontou com os modelos existentes no nosso Banco de Editais, **constatamos que o mesmo era voltado para os sistemas desenvolvidos pela BETHA Sistemas e comercializados por várias revendas dela no Brasil, neste caso, a CSM de Ribeirão Preto-SP é uma delas.**

b) Mesmo com essa constatação decidimos participar e nos preparamos para vencer e na fase de lances “VENCEMOS” com uma diferença de preços significativa.

[...]

e) **Ficou evidente que este Termo de Referência veio de “fora para dentro” da Prefeitura**, que não foram os Servidores Usuários de cada área da Prefeitura que relacionaram tudo que a eles interessavam que os sistemas disponibilizassem.

[...]

g) Ficou evidente que esta demonstração não objetiva ver se os sistemas da DIRETRIZ atendem o que a Prefeitura precisa e o que os servidores públicos da Prefeitura pediram para que os sistemas processassem, mas, sim para confirmar que os sistemas da DIRETRIZ não atendem ao Termo de Referência elaborado pela CSM.

[...]

Ao final a Comissão concluirá que a CSM atendeu 100% exigidos no Edital; e isso já estava previsto e somente foi possível já que o Termo de Referência é dos Sistemas da BETHA os quais ela representa no Estado de São Paulo.

Diante das alegações da licitante Diretriz, o *Parquet* procedeu ao estudo pormenorizado do termo de referência, noticiando ter se deparado com termos estranhos ao objeto da licitação (peça 1, com grifos no original):

Uma das funcionalidades do “Sistema de Contabilidade Pública Integrado” a ser cumprida pelo licitante seria seguir as normas do **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** (fl. 122 do Anexo 1):

[...]

No item referente ao “Sistema Integrado de Arrecadação”, nota-se a exigência de adequação do sistema e do prazo estabelecido pelo **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro** (fl. 158 e 162 do Anexo 1):

[...]

Em rigor, o **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** não tem jurisdição sobre a Prefeitura de Santo Antônio do Amparo, em Minas Gerais, bem como **não** há razões para que o prazo estabelecido **especificamente** pelo **Tribunal de Justiça daquele Estado**, para a operacionalização do Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI), criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), seja aplicado ao sistema de arrecadação daquela Prefeitura.

Diante da incongruência dos termos empregados pelo termo de referência com o objeto pretendido, o *Parquet* noticiou ter apurado que também se fez imprópria menção ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no termo de referência do Pregão Presencial 01/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Cássia dos Coqueiros, no Estado de São Paulo. Sobre o tema, concluiu o órgão ministerial (peça 1, com grifos no original):

Identifica-se, de plano, além da uniformidade das expressões entre os Termos de Referência dos pregões presenciais realizados pela Prefeitura Municipal de Cássia dos Coqueiros, no Estado de São Paulo e a Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, que **ambas as licitações foram realizadas no mesmo período do exercício de 2017 e vencidas pelo mesmo licitante**, a CSM – Central de Software Municipal Ltda. – EPP, CNPJ 60.245.487/0001-02, com sede na cidade de Ribeirão Preto, em São Paulo.

Assim, diante da inclusão dos mencionados requisitos que não se aplicam à realidade local, bem como diante das semelhanças técnicas entre as licitações deflagradas por entes distintos e que, no entanto, foram vencidas pelo mesmo licitante, o *Parquet* concluiu pelo direcionamento do certame.

Em resposta às alegações ministeriais, os defendentes aduziram que o emprego dos termos “Tribunal de Contas do Rio de Janeiro” e “Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro” se tratou de erro material (peça 33, f. 10):

Lado outro, meros erros matérias, como no caso apontado onde constou a exigência de atendimento aos parâmetros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ou invés de constar do Estado de Minas Gerais, por si só não são aptos a invalidar o certame, a propósito do chamado erro material o mesmo é de fácil constatação, perceptível à primeira

vista, a olhos nus. Não carece de maior exame para detectar que há um flagrante desacordo entre a vontade e o que de fato foi expressado no documento. Não há necessidade de recorrer a interpretação de conceito, estudo ou exame mais acurado para detectar esse erro; ele é percebido por qualquer pessoa. No caso em tela não é passível por si só de caracterizar nulidade [...].

De plano, entendo forçoso reconhecer que, dadas as complexidades técnicas de serviços de informática e fornecimento de *softwares* informatizados de gestão pública, somente um profissional técnico do ramo seria apto a realizar devidamente o exame dos critérios estabelecidos pelo termo de referência e, com robustez, afirmar, com segurança, que houve o direcionamento do certame para empresas que comercializam sistemas desenvolvidos pela BETHA Sistemas, como é o caso da licitante vencedora.

Feita essa ressalva, vislumbro que inexistem justificativas técnicas robustas na inicial que indiquem serem acessórias, desnecessárias ou restritivas as disposições do termo de referência sob análise. Do contrário, a argumentação ministerial sustentou que o que justifica e comprova o direcionamento da licitação é a semelhança entre o procedimento licitatório analisado e outro realizado no estado de São Paulo, no qual a empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda. também se sagrou vencedora.

É de meu entender que a mera semelhança entre os procedimentos não enseja, por si só, nenhuma irregularidade, não podendo, de forma isolada, justificar o direcionamento da licitação a uma única empresa. Nesse sentido, cito o seguinte julgado deste Tribunal de Contas:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. CONTRATAÇÃO LICENÇA DE USO DE SOFTWARE COM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO, SUPORTE TÉCNICO E CUSTOMIZAÇÕES PARA A ÁREA DE GESTÃO DE SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. IDENTIDADE DE JUSTIFICATIVA DOS EDITAIS, DE TERMINOLOGIA DA PROPOSTA, DE MODELO DA PROPOSTA E ASPECTOS DO TERMO DE REFERÊNCIA. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO DA TOTALIDADE DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DO SOFTWARE. DIVERGÊNCIA ENTRE A VERSÃO DO EDITAL DISPONIBILIZADA NO ENDEREÇO ELETRÔNICO DA PREFEITURA E AQUELA ADOTADA NO CURSO DO PROCEDIMENTO. DISPENSA DA FASE DE DEMONSTRAÇÃO TÉCNICA PARA A LICITANTE CLASSIFICADA PROVISORIAMENTE EM PRIMEIRO LUGAR. PESQUISA DE PREÇOS COM BASE INSUFICIENTE. AUSÊNCIA DA MÉDIA ARITMÉTICA DAS COTAÇÕES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. **A identidade de cláusulas editalícias, mediante a padronização de terminologias e de justificativas em instrumentos convocatórios publicados por órgãos ou entidades públicas, sobretudo pela inserção de requisitos e condições técnicas similares, não configura, por si só, ilicitude do procedimento e favorecimento de algum licitante.** [...]. (DENÚNCIA 1058683. Rel. CONS. GILBERTO DINIZ. Sessão do dia 25/05/2021. Disponibilizada no DOC do dia 24/06/2021).

A Lei 14.133/2021, inclusive, incentiva a padronização nas contratações públicas, conforme se depreende, por exemplo, do disposto em seu art. 25, § 1º, segundo o qual: “Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes”.

Assim, diante da ausência de elementos que comprovem cabalmente o direcionamento do certame, entendo **improcedente** o apontamento.

### II.3.3 – Irregularidades na avaliação dos serviços ofertados

O termo de referência do edital da licitação em exame estabeleceu a avaliação dos sistemas informatizados ofertados pelo licitante habilitado e vencedor da proposta de preços mediante o cumprimento das seguintes condições (f. 114-115, peça 2):

04 – Demonstração e teste de conformidade dos sistemas

4.1 – A adjudicação do objeto à proponente vencedora ficará vinculada à demonstração e comprovação de que os sistemas ofertados atendem as funcionalidades definidas como obrigatórias previstas nesse termo de referência.

4.2 – O vencedor da disputa, após aberto o envelope de habilitação, será convocado e informado sobre local, data e hora, para avaliação acerca da exatidão, cumprimento e conformidade com as especificações e características mínimas e demais exigência deste termo de referência. Essa avaliação acontecerá durante a realização de teste de conformidade dos sistemas, quando a veracidade das informações prestadas pelo licitante no que se refere aos requisitos técnicos gerais a todos os sistemas e requisitos técnicos por aplicativos deve ser comprovada.

4.3 – Os requisitos técnicos gerais a todos os sistemas e os requisitos técnicos por aplicativos demonstrados pelo licitante no teste de conformidade serão avaliados pela comissão técnica de avaliação, criada exclusivamente para esta finalidade, cujos membros serão escolhidos livremente e designados pela administração.

[...]

4.11 – Encerrado o teste de conformidade dos sistemas, a comissão técnica de avaliação informará ao pregoeiro o resultado, classificando o licitante, caso tenha demonstrado todos os itens dos requisitos técnicos por aplicativos e tenham sido considerados atendidos.

Ocorre que, inicialmente, ao analisar os documentos relativos ao Procedimento Licitatório 15/2017, o Ministério Público de Contas verificou a ausência do relatório elaborado pela “Comissão especial para avaliação de *software* de sistemas integrados de gestão pública”, referente à demonstração dos sistemas pela empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda., contratada pela Administração após a desistência da licitante Diretriz Informática Ltda.

Por esse motivo, o MPC solicitou a apresentação do documento ao Município no âmbito do Procedimento Preparatório 066.2019.698, o que foi atendido, em 22/01/2020, por meio da documentação protocolizada sob o n. 5881711/2020 (f. 169-178, peça 5).

O MPC, contudo, entendeu que os documentos apresentados não garantem credibilidade à avaliação dos sistemas licitados, tendo em vista que (peça 1, f. 14):

[...] o documento trazido pelo gestor apresentava características de peça avulsa, uma vez que ele não foi datado, nem continha as assinaturas de todos os membros da citada comissão, tampouco foi numerado, e não se encaixava na sequência dos documentos do Procedimento Licitatório nº 15/2017, fato que contraria o disposto no art. 38, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993.

Tal documento, isolado e avulso, da forma como apresentado, não tem valor de ato sequencial lógico pertencente ao procedimento formal inerente às licitações públicas.

Ademais, ainda em análise ao documento apresentado, constatamos situações ensejadoras de dúvidas sobre a efetiva realização da avaliação dos sistemas demonstrados pela empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda., bem como a capacidade técnica da citada comissão especial na avaliação de sistemas específicos.

A avaliação dos sistemas informatizados ofertados pelos licitantes do procedimento licitatório em exame constitui a última etapa para a classificação da proposta vencedora e,

como tal, deve conferir transparência aos atos praticados no curso da licitação e possibilitar a aferição pelos licitantes e órgãos de controle.

Em suma, o MPC sustentou que o “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” (f. 173-178 da peça 5), entregue posteriormente à contratação, não atesta o cumprimento dos requisitos técnicos gerais pela empresa CSM, de modo que os critérios fixados no item 1.3 do edital e no item 4.12 do Termo de Referência não foram observados.

Além disso, o *Parquet* concluiu pela presença de fortes indícios de que o documento não foi elaborado no momento especificado no termo de referência, ou seja, antes da adjudicação do objeto à licitante vencedora, uma vez que o relatório de avaliação apresentado no bojo do Procedimento Preparatório não está datado, não foi numerado e não se encaixa na sequência dos documentos do Procedimento Licitatório 15/2017.

No exame técnico de peça 11, a 1ª CFM destacou que, à f. 46 da peça 5, consta a ata da sessão realizada em 13/03/2017, em que restou consignado que a comissão nomeada pela Portaria 5330/2017 seria responsável pela análise da demonstração do sistema e que, posteriormente, seria elaborado relatório conclusivo.

Contudo, ao analisar a íntegra do processo licitatório, verificou-se que, após a referida ata da sessão, foram apresentados, na sequência, os seguintes documentos: realinhamento de preço, relatório da Pregoeira propondo a homologação do certame, homologação, termo de contrato, extrato de contrato e outros documentos da fase de execução contratual. Não sendo apresentado o relatório conclusivo da “Comissão especial para avaliação de software de sistemas integrados de gestão pública”.

O órgão técnico destacou, ainda, o fato de ter havido a rescisão do contrato firmado com a empresa CSM (f. 72-73, peça 5), em 29/10/2018, fundamentada nos seguintes motivos: (1) dificuldade de conversão dos bancos existentes no Município para os sistemas oferecidos pela contratada; (2) dificuldade logística para pronto atendimento das demandas do Município por parte da contratada; (3) necessidade de otimizar os sistemas informatizados do Município e os bancos de dados municipais de forma a se fornecer à população um serviço de qualidade em tempo hábil.

Assim, concluiu a unidade técnica que (peça 11, f. 16):

[...] confrontando os motivos que levaram a rescisão contratual e as conclusões apresentadas pela comissão no “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública”, conclui-se que a comissão ao entender que todos os sistemas que compõem o objeto licitado demonstraram funcionalidade e portando atendem a contratação, não é verdadeira, ou pelo menos não foi analisado de acordo com o interesse público que demandou a contratação.

Assim, forçoso reconhecer que a comissão não desempenhou a atribuição conferida pela Portaria 5330/2017 com o zelo e a técnica necessária, pois as falhas detectadas na execução contratual que ensejaram a rescisão, deveriam ter sido verificadas na análise dos sistemas, antes mesmo da homologação do certame.

Em sede de defesa, peça 33, f. 10-11, os responsáveis alegaram que:

No caso em tela NÃO SE APRESENTOU QUALQUER PROVA CONCRETA DA IRREGULARIDADE APONTADA.

Veja-se que conforme dito na representação foi elaborado minucioso relatório técnico a respeito das funcionalidades, ONDE CADA MEMBRO DA COMISSÃO atestou que o produto/serviço a ser fornecido se encaixava dentro dos parâmetros exigidos pela Administração.

Lado outro, não existe no procedimento qualquer prova ou indício de má-fé de quaisquer dos participantes da comissão, ou mesmo dolo ou conluio. Todos desenvolveram regularmente suas atribuições no estrito cumprimento do dever.

Isto posto, ausente qualquer demonstração de má-fé não há que se falar em irregularidades ou imputação aos representados, até porque suas funções era averiguar a funcionalidade do sistema, única e exclusivamente.

Em sede de reexame (peça 45), a unidade técnica não acolheu as razões apresentadas pela defesa, ratificando o seu entendimento inicial pela procedência da representação. No mesmo sentido se manifestou o MPC à peça 48.

Como se vislumbra, não foram analisados em completude os requisitos estabelecidos para a contratação em tela, o que, em meu entendimento, configura evidente descumprimento das atribuições da comissão examinadora, haja vista que, conforme o item 4.12 do termo de referência, **o não atendimento de qualquer um dos requisitos técnicos gerais ou dos itens dos requisitos técnicos por aplicativos ensejaria a desclassificação do licitante.**

A tese da falha no cumprimento das atribuições da comissão avaliadora, inclusive, é corroborada pela rescisão do contrato firmado com a empresa CSM, motivada, justamente, pela inadequação do sistema apresentado à realidade do Município.

A esse respeito, assinalou a 1ª CFM, em entendimento que encampo na presente proposta de voto, que (peça 45):

[...] cada membro da comissão atestou que o produto/serviço a ser fornecido se encaixava dentro dos parâmetros exigidos pela Administração, mas no curso da execução contratual, parte dos sistemas contratados não se mostraram aptos a atender a demanda do Município, fato que demonstra a ausência ou ineficiência da atividade desempenhada pela comissão especial na avaliação dos sistemas.

Somam-se a isso as alegações apresentadas pela defendente Valéria Mendes Fidélis Lisboa, em que afirma que “logo quando começou a ser utilizada nos serviços diários da implantação do Sistema a Representada notificou por várias vezes a Empresa CSM por email’s e chamadas técnicas, inclusive fez um relatório para o Secretário da Administração notificando sobre falhas de sistemas, erros e dificuldades no manuseio do Sistema, do qual foi protocolado, conforme anexo”.

Em análise aos documentos que foram encaminhados pela defendente, Valéria, observa-se que o sistema não atendia a demanda do Município, mas ainda assim os membros da comissão especial de avaliação atestaram a funcionalidade dos sistemas.

Ademais, importa repisar que o relatório de avaliação relativo à empresa CSM, encaminhado ao *Parquet* de Contas após requisição, em 22/01/2020, **não foi datado, numerado nem se encaixa na sequência dos documentos do Procedimento Licitatório 15/2017, tampouco se encontra assinado pela servidora Anne Felix Guimarães, exonerada quando da contratação, em 03/04/2017, e pelo servidor Romerito Diniz de Oliveira, que, conforme mencionado na inicial, deixou os quadros da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo em novembro de 2017.**

Por esses motivos, diante da incompletude da avaliação técnica realizada pela comissão especial criada para este fim, bem como da ausência do respectivo parecer nos autos do procedimento licitatório, tendo o referido documento sido entregue em data posterior à aquela em que deveria ter sido elaborado, estando, ainda, desprovido de data, numeração e da assinatura de dois membros da comissão que deixaram de integrar os quadros da Prefeitura Municipal, entendo forçoso reconhecer a **procedência** do apontamento.

Tendo em vista a gravidade da irregularidade em questão, que ensejou a realização de contratação danosa para os interesses do Município, entendo, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica, pela aplicação de **multa** individual, no valor de R\$ 1.000 (mil reais), a cada um dos servidores subscritores do “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” de peça 5, f. 173-178, sendo eles: Soraia do Carmo Bolcato, Elaine Castro Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Helton de Pádua Melo, Etnon Júlio Inhota e Valéria Mendes Fidelis Lisboa.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em sede de preliminar processual, proponho **rejeitar** a alegação de ilegitimidade passiva suscitada pela Sra. Valéria Mendes Fidelis Lisboa.

Ainda em preliminar, proponho **rejeitar** a alegação de nulidade processual por ausência de individualização das condutas dos representados.

No mérito, proponho que seja julgada **parcialmente procedente** a representação, oferecida em face do Procedimento Licitatório 15/2017, Pregão Presencial 03/2017, realizado pelo Município de Santo Antônio do Amparo, tendo em vista a ausência de motivação satisfatória para a contratação (item II.3.1 da fundamentação), bem como a existência de irregularidades na avaliação dos serviços ofertados pela empresa vencedora do certame (item II.3.3 da fundamentação).

Em razão da irregularidade analisada no item II.3.3 da fundamentação, proponho, também, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, a aplicação de **multa individual, à importância de R\$ 1.000,00 (mil reais)**, a cada um dos servidores subscritores do “Relatório Avaliação Sistema de Gestão Pública” de peça 5, f. 173-178, sendo eles: Soraia do Carmo Bolcato, Elaine Castro Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes, Helton de Pádua Melo, Etnon Júlio Inhota e Valéria Mendes Fidelis Lisboa.

Proponho, por fim, **recomendar** ao Município, nas pessoas dos atuais Prefeito e Pregoeiro, que, em futuros certames, realize um adequado planejamento da contratação na fase interna da licitação, apresentando, de forma clara e precisa, as justificativas acerca da necessidade do objeto a ser contratado para a Administração.

Intimadas as partes e promovidas as demais medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

\*\*\*\*\*