



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 1.058.682
Natureza: Denúncia
Relator: Conselheiro Substituto Telmo Passareli
Denunciante: Sidim Sistemas Ltda. ME
Jurisdicionado: Município de Salinas – Poder Executivo
Edital: Pregão Presencial nº 059/2018

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

1. Retornam os presentes autos que versam sobre **Denúncia** oferecida por *Sidim Sistemas Ltda. ME*, em face do **Processo Licitatório nº 092/2018 – Pregão Presencial nº 059/2018**, deflagrado pelo Município de Salinas – Poder Executivo, possuindo como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços na área de saúde pública, sob a forma de licenciamento, compreendendo migração de dados, treinamento, manutenção corretiva e preventiva, suporte técnico e customizações, por um período de 12 (doze) meses.
2. A Denúncia foi recebida pelo Conselheiro-Presidente em **15/01/2019** (fl. 45, peça nº 08 do SGAP).
3. Em manifestação (peça nº 30 do SGAP), este representante do Ministério Público pugnou pela citação do Sr. Heli Sousa Santos, Prefeito em exercício à época, responsável pela homologação do Certame e pela assinatura do Contrato dele decorrente, para apresentação de defesa.
4. Expedido o ofício de citação, o jurisdicionado não se manifestou no processo, conforme certidão anexada à peça nº 36 do SGAP.
5. Após, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação.
6. Assim é o relatório fático no essencial.

II. PRELIMINAR

7. Antes de adentrarmos ao mérito, este Órgão Ministerial suscita preliminar de **nulidade absoluta** do presente feito, em razão da ausência de pressuposto de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, uma vez que não foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, c/com art. 172, § 1º, do RITCMG, **com relação ao jurisdicionado Sr. Heli Sousa Santos.**

8. Efetivamente, o Sr. Heli Sousa Santos, Prefeito Municipal em exercício à época dos fatos (peça nº 09 do SGAP, fl. 99), **não foi citado de forma válida e eficaz, não se manifestando nos autos** (certidão - peça nº 36 do SGAP).

9. Sob esse aspecto, o Aviso de Recebimento (peça nº 35 do SGAP) **foi subscrito por terceiros**, não tendo sido resguardados os corolários constitucionais da ampla defesa e do contraditório, em se presumir que a cientificação de terceiro teria o condão de atestar a ciência do destinatário.

10. Com efeito, prescreve o Regimento Interno desse Tribunal que o responsável ou interessado poderá oferecer defesa **a partir da formalização da citação.**

11. Veja-se:

Regimento Interno TCEMG

Art. 151. Determinada a abertura do contraditório ou a realização de diligência, **o processo será remetido à unidade competente para que formalize a citação** ou intimação e o controle de prazo.

§ 1º O prazo **para apresentação de defesa** será de 30 (trinta) dias improrrogáveis.

§ 2º As diligências determinadas pelo Tribunal deverão ser cumpridas no prazo de 15 (quinze) dias, se outro não for fixado pelo Relator.

[...]

Art. 166. **A integração dos responsáveis e interessados no processo**, bem como a comunicação dos atos e decisões do Tribunal, **serão feitas mediante:**

I - **citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender;**

[...]

Art. 183. **Aos responsáveis e aos interessados nos processos de competência do Tribunal serão assegurados a ampla defesa e o contraditório** da seguinte forma:

I - vista e cópia dos autos;

II - apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas;

III - sustentação oral, perante o Tribunal Pleno e as Câmaras;

IV - obtenção de certidões e informações;

V - conhecimento das decisões do Tribunal;

VI - interposição de recursos.

Parágrafo único. A ampla defesa e o contraditório poderão ser exercidos pela parte ou por procurador legalmente constituído nos autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

[...]

Art. 187. Na etapa de instrução, cabe a apresentação de alegações de defesa ou justificativas no prazo determinado quando da citação ou intimação do responsável, salvo na hipótese de fato novo superveniente que afete questão processual ou o mérito do processo, ou se comprovar, dentro daquele prazo, a ocorrência de justa causa, mediante autorização do Relator.

§ 1º Considera-se justa causa o evento imprevisto, alheio à vontade da parte, e que a impediu de praticar o ato por si ou por mandatário.

§ 2º O Relator não conhecerá de alegações de defesa ou justificativas adicionais que contrariem o disposto neste artigo.

[...]

Art. 307. Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.

§ 1º Apresentada a defesa, serão os autos encaminhados à unidade técnica competente para análise e manifestação conclusiva, após o que, deverão ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para fins do disposto no inciso IX, alínea d, do art. 61 deste Regimento.

§ 2º Com os elementos de instrução, os autos deverão ser conclusos ao Relator para inclusão em pauta.

[...] (Grifos nossos)

12. Como se verifica dos dispositivos acima transcritos, a citação no âmbito desse Tribunal estabelece o momento processual adequado para que o responsável apresente sua defesa escrita.

13. Por oportuno, este Órgão Ministerial ressalta que são assegurados a plenitude de defesa e o exercício do contraditório nos processos de competência das Cortes de Contas, nos termos do art. 5º, inciso LV, da CR/88, garantindo-se aos interessados a oportunidade de apresentarem justificativas, de estarem presentes a todos os atos processuais e de interporem os recursos cabíveis nos prazos fixados em lei.

14. Os processos que tramitam no Tribunal de Contas devem observar os pressupostos do devido processo legal, dentre os quais está o direito ao contraditório, consagrado no art. 5º, inciso LV, da CR/88, a saber: *“aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”*.

15. A transformação de um procedimento em processo advém exatamente da oportunização do exercício do contraditório. Conclui-se, assim, que o contraditório se relaciona diretamente à essência da legitimidade ou não de uma decisão, já que a participação daqueles a quem se destinam os efeitos do provimento tem o condão de legitimar o trâmite processual.

16. O contraditório garante a *“participação, em simétrica paridade, das partes, daqueles a quem se destinam os efeitos da sentença, daqueles que são os interessados”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

(GONÇALVES, Aroldo Plínio. Técnica Processual e Teoria do Processo, ISBN: 85-321-0071-6. Rio de Janeiro: Editora Aide, 1992. p. 122).

17. Logo, observar o princípio do contraditório significa dizer que ninguém pode ser acusado sem ser ouvido e que a todas as partes devem ser asseguradas as mesmas prerrogativas no decorrer do processo.

18. O doutrinador Vicente Greco Filho defende, *in verbis*:

A citação é a primeira e fundamental garantia de um processo livre e democrático, porque por seu intermédio se leva ao réu o conhecimento da demanda e o que pretende o autor. Sem a citação não se completa o *actum trium personarum*, a relação jurídica processual, não podendo de um simulacro de processo se extrair qualquer efeito. Aliás, Liebman considerou o processo sem citação “como de nenhum efeito, um ato juridicamente inexistente. (GRECO FILHO, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 02 – Atos Processuais a Recursos e Processos nos Tribunais. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 31). (Grifos nossos)

19. **No caso em apreço, o responsável – Sr. Heli Sousa Santos – não foi citado, apesar das irregularidades apontadas, não tendo sido atingido o objetivo de oferecer ao referido imputado o direito à ampla defesa e ao contraditório.**

20. O art. 172, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais dispõe que a ausência de citação é considerada nulidade absoluta, *in verbis*:

Art. 172. O Tribunal ou o Relator, observada a respectiva competência, declarará a nulidade, de ofício, se absoluta, ou por provação da parte ou do Ministério Público junto ao Tribunal, em qualquer caso.

§1º São absolutas, dentre outras hipóteses, as nulidades correspondentes à ausência de citação para o exercício do contraditório e da ampla defesa, à inobservância das causas de impedimento previstas neste Regimento e à ausência de fundamentação nas decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário. [...] (Grifos nossos)

21. Assim, impõe-se a extinção do feito sem resolução do mérito, com relação ao Sr. Heli Sousa Santos, Prefeito em exercício à época, nos termos do art. 176, inciso III, do RITCMG, devendo ser a presente Denúncia arquivada com relação ao mencionado jurisdicionado, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido.

III. MÉRITO

22. No tocante ao mérito propriamente dito, busca-se o exame de legalidade do Procedimento Licitatório nº 092/2018 - Pregão Presencial nº 059/2018, deflagrado pelo Poder Executivo do Município de Salinas, objeto da presente Denúncia ora submetida ao crivo do Ministério Público de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

23. A Denúncia foi oferecida pela empresa *Sidim Sistemas Ltda. ME* (peça nº 08 do SGAP, fls. 01/12,) em face de suposta irregularidade referente à assinatura do Contrato decorrente do Pregão, junto à empresa vencedora - *Viver Sistemas Ltda.* - na data de 26/09/2018, sem que ocorresse a sessão de amostragem prevista no item 7.3 do Termo de Referência (peça nº 08 do SGAP, fls. 166/197) para verificação da funcionalidade do sistema contratado.
24. Consonante o Anexo I do Edital, Termo de Referência - item 7.3 (peça nº 08 do SGAP, fl. 189), terminada a fase de habilitação, a empresa classificada em primeiro lugar deveria ser convocada pelo Pregoeiro, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, para iniciar a demonstração do sistema junto à Comissão de Avaliação nas dependências do Poder Executivo Municipal, com simulação, em sessão pública, da execução de cada funcionalidade exigida.
25. Entretanto, não foi juntado aos autos nenhum documento da fase externa que comprovasse a realização da sessão de amostragem.
26. Segundo as regras do Certame, se a empresa não lograsse êxito em comprovar que o sistema funcionava adequadamente, o próximo licitante deveria ser convocado.
27. Ademais, a sessão deveria ser pública seguindo os ditames expostos no Termo de Referência, anexo ao Instrumento Convocatório.
28. Também não foram localizados nos autos qualquer documento que evidenciasse a nomeação ou possível formação da Comissão de Avaliação.
29. Logo, o Contrato nº 128/2018 (peça nº 09 do SGAP, fls. 101/112), no valor de R\$84.400,00 (Cláusula Sexta), não poderia ter sido assinado sem que ocorresse a sessão de amostragem prevista no Anexo I do Termo de Referência (peça nº 08 do SGAP, fls. 166/197).
30. As defesas apresentadas pelos jurisdicionados nos autos – Sra. Lucilene Machado dos Santos, Advogada do Município à época (peça nº 22 do SGAP); Sr. José Antônio Prates, ex-Prefeito (peça nº 23 do SGAP); e Sr. Uarley Moreira Silva, Pregoeiro à época (peça nº 25 do SGAP) – sustentaram a tese de que os princípios da celeridade, da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da maior competitividade, do justo preço, da seletividade e da comparação objetiva das propostas, autorizariam, no seu entender, a dispensa da fase de demonstração técnica para a sociedade *Crescer Eireli.*, vencedora do Certame.
31. Insistiram os Defendentes no princípio da boa-fé, com o argumento de que não houve prejuízo aos cofres municipais.
32. Com a devida *venia*, este Órgão Ministerial entende que a conduta da Administração descumpre, sem motivos legítimos, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (ao descumprir expressamente cláusulas previstas no Edital), da legalidade (ao descumprir dispositivo legal expresso), da impessoalidade (ao tratar licitante de modo diverso por motivos subjetivos), da isonomia (ao tratar os licitantes de forma desigual sem fundamentos legítimos), da moralidade (ao violar princípios licitatórios), da eficiência (ao não verificar as condições de cumprimento do objeto pelo licitante



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

vencedor), do julgamento objetivo (ao modificar o critério de julgamento previsto no instrumento de abertura e imprimindo-o aspectos subjetivos), da razoabilidade e da proporcionalidade (ao não demonstrar que o meio utilizado foi o mais adequado para a finalidade de verificação da proposta).

33. Todos os princípios acima referidos são expressamente vinculados aos procedimentos licitatórios, nos termos das normas de regência da matéria, *in verbis*:

Constituição da República

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[...]

Lei federal nº 8.666/1993

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[...]

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

[...]

34. Na mesma linha de entendimento, o Corpo Instrutivo dessa Corte (peça nº 28 do SGAP, fl. 12) informou ser forçoso anotar que as narrativas inseridas nas razões de defesa em nada alteraram ou modificaram os elementos probatórios, fundantes e motivadores do relatório técnico apresentado em fase de exame inicial.

35. Assim, resta configurada a irregularidade, passível de sanção, em virtude da dispensa da fase de demonstração técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

III.1. Dos responsáveis

36. Comprovada a existência de irregularidade no Procedimento Licitatório em tela (inobservância injustificada da fase prevista no item 7.3 do Termo de Referência, acerca da demonstração técnica do sistema pelo licitante vencedor), este representante do *Parquet* opina pela aplicação de multas individuais aos agentes públicos municipais a seguir relacionados, com fundamento no disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008, por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quais sejam:

- Sr. Heli Sousa Santos, Prefeito em exercício à época, responsável pela homologação do Pregão Presencial nº 059/2018 (peça nº 09 do SGAP, fl. 100) e pela assinatura do Contrato Administrativo nº 128/2018 (peça nº 09 do SGAP, fls. 101/112);
- Sra. Lucilene Machado dos Santos, Advogada do Município à época, responsável pelo parecer técnico.
- Sr. Uarley Moreira Silva, Pregoeiro à época, responsável pela condução do Certame de modo diverso às regras do Edital.

37. Por oportuno, conforme exposto em manifestação ministerial (peça nº 30 do SGAP), é necessário proceder à exclusão do Sr. José Antônio Prates, Prefeito Municipal de Salinas na gestão 2017/2020, da presente relação jurídico-processual, por ilegitimidade passiva, não tendo o referido gestor contribuído para a irregularidade apontada no presente feito, estando isento de qualquer responsabilidade.

IV. CONCLUSÃO

38. *Ex positis*, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial, as medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) Seja acolhida a **PRELIMINAR DE ORDEM PÚBLICA** suscitada pelo Ministério Público de Contas, quanto à ausência de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, em relação ao **Sr. Heli Sousa Santos**, Prefeito de Salinas em exercício à época dos fatos, responsável pela homologação do Pregão Presencial nº 059/2018



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

e pela assinatura do respectivo Contrato Administrativo nº 128/2018, vez que não foram observados os pressupostos do devido processo legal, dentre os quais está o direito ao contraditório, consagrado no art. 5º, inciso LV, da CR/88, devendo o presente feito ser extinto sem julgamento do mérito e determinado o seu **ARQUIVAMENTO**, em relação ao mencionado jurisdicionado, nos termos do art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil, c/com art. 176, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais);

Ad argumentandum tantum, acaso ultrapassada a preliminar anteposta, diante da aplicação do princípio da eventualidade, que seja(m):

- b) Seja decretada a **REVELIA** do **Sr. Heli Sousa Santos**, com arrimo no art. 79 da Lei Complementar estadual nº 102/2008, para que se produzam seus efeitos legais;
- c) Seja **RECONHECIDA A IRREGULARIDADE** do **Processo Licitatório nº 092/2018 – Pregão Presencial nº 059/2018**, deflagrado pelo Município de Salinas – Poder Executivo, em relação aos atos de gestão do **Sr. Heli Sousa Santos**, Prefeito em exercício à época, responsável pela homologação do Certame e pela assinatura do Contrato Administrativo nº 128/2018, diante da inobservância injustificada de cláusula editalícia (item 7.3 do Termo de Referência) acerca da fase de demonstração técnica do sistema pelo licitante vencedor, com violação do art. 37, *caput* e inciso XXI, da CR/88, c/com art. 3º, *caput* e art. 41, ambos da Lei federal nº 8.666/1993, **devendo ser comunicado ao Poder Legislativo local para as medidas cabíveis**, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826, julgado em 10/08/2016;
- d) Seja **JULGADO IRREGULAR** o **Processo Licitatório nº 092/2018 – Pregão Presencial nº 059/2018**, deflagrado pelo Município de Salinas – Poder Executivo, em relação aos atos praticados pelo **Sr. Uarley Moreira Silva**, Pregoeiro à época, e pela **Sra. Lucilene Machado dos Santos**, Advogada do Município à época, em razão da inobservância injustificada de cláusula editalícia (item 7.3 do Termo de Referência) acerca da fase de demonstração técnica do sistema pelo licitante vencedor, com violação do art. 37, *caput* e inciso XXI, da CR/88, c/com art. 3º, *caput* e art. 41, ambos da Lei federal nº 8.666/1993;
- e) Por consequência, seja **APLICADA A SANÇÃO PECUNIÁRIA** –



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

pessoal e individualmente – ao **Sr. Heli Sousa Santos**, Prefeito de Salinas em exercício à época; ao **Sr. Uarley Moreira Silva**, Pregoeiro do Município de Salinas à época; e à **Sra. Lucilene Machado dos Santos**, Advogada do Município de Salinas à época, no valor de **R\$5.000,00 (cinco mil reais)**, como incursos no art. 85, inciso II, da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração grave às normas legais;

- f) Por fim e sem prejuízo, expedir **RECOMENDAÇÃO** ao atual Prefeito de Salinas, **Sr. Joaquim Neres Xavier Dias**, em analogia ao art. 275, inciso III, da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), para que não incorra em futuros procedimentos licitatórios na irregularidade apurada nos presentes autos.

39. Por derradeiro, após o trânsito em julgado, devidamente intimados os jurisdicionados e decorrido o prazo legal sem pagamento espontâneo das multas cominadas, que seja passada certidão de débito e inscritos no cadastro de inadimplentes desse Tribunal, com remessa *incontinenti* ao Ministério Público de Contas para as providências de praxe cabíveis à espécie, nos termos do art. 364, *caput*, c/com Parágrafo único do mesmo édito, ambos da Resolução TCE nº 12/2008 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais).

40. É o **PARECER**.

Belo Horizonte, 07 de abril de 2021.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente)