



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.º: 1.101.701
Órgão: Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público de Contas
Exercício: 2021

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais em face de 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, no período de 2017 a 2020; RÔMULO RESENDE REIS, Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo; SORAIA DO CARMO BOLCATO, Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, nomeada pela Portaria nº 5.210, de 02 de janeiro de 2017 e Pregoeira pela Portaria nº 5.240, de 06 de janeiro de 2017, ELAINE CASTRO BOLCATO, VANESSA ALVES ANDRADE AVELAR, FÁBIO RESENDE BORGES, LEONARDO AFONSO CORTES, HELTON DE PÁDUA MELO, ETNON JULIO INHOTA e VALÉRIA MENDES FIDÉLIS LISBOA, servidores nomeados pela Portaria nº 5.330, de 21 de fevereiro de 2017, pela prática de irregularidades no Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017.

A Coordenadoria de Protocolo e Triagem manifestou-se pelo recebimento dos documentos como representação, Arquivo nº 2413209, tendo o Conselheiro Presidente determinado a autuação e distribuição, Arquivo nº 2414576.

Em seguida, o Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Coordenadoria e determinou a elaboração de exame técnico inicial, ficando essa unidade autorizada a realizar as diligências que entender necessárias, nos termos da Portaria GCSTP 1/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

II – ANÁLISE DOS FATOS REPRESENTADOS

O Ministério Público de Contas relata que recebeu a Notícia de Irregularidade nº 561/2019, referente à contratação da empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda. pelo Poder Executivo do Município de Santo Antônio do Amparo, por meio do Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017, tendo por objeto o 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.

Após regular instauração e tramitação do Procedimento Preparatório nº 066.2019.6981, convertido no Inquérito Civil nº 066.2019.6982, o *Parquet* constatou a inobservância das Leis nº 8.666, de 1993 e nº 10.520, de 2002, no procedimento licitatório do Pregão Presencial nº 03/2017 e no Contrato nº 077/2017, decorrente da licitação.

1) Irregularidades no Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017

Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017

Objeto: contratação de empresa especializada para o fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, incluídos 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

Contratada: CSM Central de Software Municipal Ltda.

Contrato nº 77/2017, no valor de R\$ 428.000,00 (quatrocentos e vinte e oito mil reais), com vigência de 12 meses

Termo Aditivo nº 01/2017, que alterou a redação da cláusula segunda do instrumento original, foram celebrados em 03 de abril de 2017 (fl. 52/56 e 58/59 do Anexo 4).

Termo Aditivo nº 01/2018, que prorrogou o prazo de vigência por mais doze meses (período de 03/04/2018 a 02/04/2019), foi celebrado em 02 de abril de 2018 (fl. 69 do Anexo 4).

Termo de Rescisão Bilateral do Contrato nº 77/2017 assinado em 29 de outubro de 2018



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

a) Ausência de motivação satisfatória para a contratação

Segundo o Ministério Público de Contas não foi apresentada a motivação para a necessidade da contratação pretendida pela Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, na fase preparatória do pregão.

No documento consta a data de 29/10/2017, porém, o conteúdo do documento indica trata-se de um erro formal, sendo que a data correta seria 29/10/2018.

Sabe-se que é dever do gestor público registrar, na fase de planejamento, os motivos pelos quais a contratação é necessária para a Administração, como medida para garantir a lisura e a transparência nos processos de aquisição, em conformidade com o art. 3º, incisos I a III, da Lei nº 10.520, de 2002.

Destaca que a requisição da locação de sistemas de software, subscrita pela Secretária Municipal de Administração, Sra. Cristina Lúcia Lage Dutra Pitchon Ferreira, não apresentou as justificativas sobre a necessidade da contratação, apesar de nela constar o valor estimado da despesa e o prazo da prestação dos serviços ao responsável pelo Setor de Compras, Sr. Fábio Resende Borges.

Informa o MPC que a requisição foi acompanhada dos pedidos de cotações de preços efetuados pelo Controle Interno do Órgão e do documento denominado “Especificações Técnicas dos Serviços” (fl. 03/80 do Anexo 1).

Informa ainda, que o Prefeito de Santo Antônio do Amparo, Sr. Evandro de Paiva Carrara, por ocasião da instauração do Procedimento Preparatório nº 066.2019.698, apresentou ao Ministério Público de Contas, as seguintes justificativas para a contratação dos serviços de locação de sistemas de software, objeto do Procedimento Licitatório nº 15/2017: “no início de seu mandato eletivo, gestão 2017/2020, verificou-se que o sistema de software da Prefeitura de Santo Antônio do Amparo era, até então, fornecido pela empresa ADPM, contratada por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação (fl. 169/170 do Anexo 4), a qual figurava como parte denunciada em vários processos que tramitavam nesse Tribunal, cujo o objeto seria justamente a irregularidade pela forma de sua contratação; assim, ele comunicou à ADPM que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

seria instaurado um novo procedimento licitatório e, por sua vez, ela não manifestou interesse em participar do certame”.

O Ministério Público de Contas relata que o Município justificou que havia urgência e necessidade na contratação de outra empresa, para que não houvesse a paralização dos “serviços fiscais, financeiros e orçamentários”, já que o Município não teria meios próprios para gerir os softwares integrados que transmitem os dados para o TCEMG, sendo a locação imprescindível.

O Ministério Público de Contas não acatou a justificativa do Município porque o objeto do Procedimento Licitatório nº 15/2017 é mais amplo que o 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.

Argumenta ainda que a continuidade da prestação dos serviços e a opção pela locação de sistemas são plausíveis, porém, a diferença de valores entre a prestação de serviços até então vigente e aquela pretendida pela nova administração é bem superior. A ADPM foi contratada para a prestação de serviços pelo valor total de R\$ 134.940,00 (Contrato nº 02/2015), pelo período de 12 meses, prorrogados, sem reajuste dos valores iniciais, por meio de dois termos aditivos, com vigência até 31 de março de 2017, já o 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.

O Ministério Público de Contas fez uma comparação, do valor estimado para a contratação (R\$ 480.300,00), em 2017, com os valores arrecadados pelo Município em impostos no exercício de 2017, como IPTU (R\$ R\$ 251.124,07); IRRF (R\$ 428.181,08); ITBI (R\$ 329.695,71) bem como à arrecadação das taxas municipais pela prestação de serviços e do exercício de poder de polícia (R\$ 126.465,83).

Conclui o MPC que na deflagração do procedimento licitatório não foram apresentadas justificativas sobre a necessidade da contratação e destacou que os produtos contratados não foram totalmente entregues, os prazos não foram respeitados, pois dos 9 (nove) sistemas contratados apenas 4 (quatro) foram entregues ao longo da execução contratual, quais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

sejam, os sistemas informatizados de Contabilidade pública, Pessoal, Arrecadação e de Atendimento ao munícipe. Contudo, as partes rescindiram o contrato de forma amigável, com fundamento no disposto no art. 79, II, da Lei nº 8.666, de 1993.

As razões apresentadas para a rescisão contratual foram:

- [...] dificuldade de conversão dos bancos de dados existentes no município para os sistemas oferecidos pela contratada;
- [...] dificuldade logística para pronto atendimento das demandas do município por parte da contratada;
- [...] necessidade de otimizar os sistemas informatizados do município e os bancos de dados municipais de forma a se fornecer a população um serviço de qualidade em tempo hábil.

O Representante alegou que “apesar de o contratado atestar, na fase de habilitação das propostas, ter realizado a visita técnica e estar apto a fornecer os serviços, não foi o que aconteceu na execução do contrato” e ressaltou que 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”, portanto houve o descumprimento do disposto no art. 3º, I e III, da Lei nº 10.520, de 2002.

Análise:

Na fase preparatória do pregão, autuado o processo, a unidade requisitante deve juntar aos autos uma peça processual em que demonstre e apresente as justificativas da necessidade do produto que pretende adquirir ou do serviço que deseja contratar.

A teor do inciso I do art. 3º da Lei 10.520/2002, as justificativas não podem constituir mera informação de que a licitação se destina a suprir demanda existente nas atividades administrativas do ente federado, no caso o Município, mas deve contemplar as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda dos produtos ou do serviço que se pretende contratar, demonstrando benefícios diretos e indiretos que resultarão da aquisição ou contratação pretendida.

Em análise a requisição contida na página 2 do Arquivo 2408593, observa-se que a Secretária de Administração informa que a locação de sistemas se destina a manutenção das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

atividades dos diversos setores da Administração Pública e apesar de ter sido apresentada a especificação do objeto, não justificou o porquê da contratação.

Esta Corte de Contas no exercício de sua atribuição pedagógica, elaborou sob a Presidência da saudosa Conselheira Adriene Barbosa de Faria Andrade, o “Manual de Boas Práticas em Licitação para Contratação de Sistemas de Gestão Pública” com o objetivo de servir de fonte de consulta aos jurisdicionados para o aprimoramento nos procedimentos licitatórios. O trabalho é esclarecedor e apesar de não esgotar o tema, merece ser destacado nessa análise.

“3.2 DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO: COMPRAR OU LOCAR?
UTILIZAR SOFTWARES GRATUITOS?”

Antes de deflagrar procedimento licitatório tendente a obter o sistema de gestão pública, o gestor deve se indagar qual é a opção, dentre as possíveis, que melhor atenda o interesse público.

Seja qual for a alternativa escolhida, cabe ao gestor expor em estudo técnico e/ou econômico os motivos da escolha feita, especialmente se a opção, a princípio, revelar-se menos vantajosa ao erário.

A elaboração desse estudo decorre do princípio da motivação dos atos administrativos, fundamental para o controle do regular exercício do poder discricionário, especialmente num Estado Democrático de Direito. Sem motivação inexiste transparência e sem transparência não há controle. Por conseguinte, a falta de elementos para se aferir a relação de pertinência entre as razões de fato e de direito com a decisão do administrador público compromete a fiscalização confiada às Cortes de Contas, bem como o exercício do controle social.

(...)

Cabe ao gestor, nos autos do procedimento licitatório, fundamentar a escolha considerando, ao menos: (i) a vantajosidade de se utilizar softwares gratuitos existentes; (ii) a viabilidade de filiar-se às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal e Governo Estadual; (iii) a viabilidade da celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do software; (iv) vantajosidade de se adquirir a licença permanente do software.”¹

Portanto, a irregularidade indicada pelo Ministério Público do Contas ficou devidamente demonstrada, cabendo **a citação da Sra. Cristina Lúcia Lage Dutra Pitchon**

¹ https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Manual%20Final_Editado_26%2001%2015%20pdf.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Ferreira, Secretária de Administração, responsável pela requisição do objeto licitado, e o Prefeito Municipal, Sr. Evandro Paiva Carrara.

2) Irregularidades na elaboração do Projeto básico – Existência de cláusulas restritivas e favorecimento do licitante vencedor

Para o MPC o Projeto Básico do Procedimento Licitatório nº 15/2017, Pregão Presencial nº 03/2017, apresentou cláusulas restritivas no edital que favoreceram o licitante vencedor, pontuando suas convicções nos seguintes termos:

“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):
4.12 – O não atendimento de pelo menos 01(um) item dos requisitos técnicos gerais a todos os sistemas ou dos itens dos requisitos técnicos por aplicativos ensejará em desclassificação do licitante.
- 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 munícipe, Saúde, Secretaria (Protocolo e Procuradoria), Ensino, Informações gerenciais e Leis”.

O Ministério Público de Contas relatou que houve uma comissão especial para a avaliação dos sistemas ofertados pelos licitantes e a empresa Diretriz Informática Eireli, primeira classificada pelo menor preço, encerrou a sua participação no intervalo da apresentação dos sistemas à comissão técnica, sendo que a empresa subscreveu um documento expondo as razões da desistência.

O MPC transcreveu os argumentos apresentados pela Diretriz, que evidenciam que houve direcionamento para que a empresa CSM fosse vencedora.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O Representante observa que o “critério de classificação das propostas é claro ao definir que os requisitos comuns ou específicos dos sistemas devem ser integralmente atendidos para a adjudicação do objeto ao licitante”.

Destaca que a comissão especial manifestou-se no sentido de que até o momento em que a Diretriz decidiu encerrar sua participação, sem chegar ao final da demonstração dos sistemas, a empresa já havia descumprido cinco requisitos mínimos (Parte 2 do Termo de Referência) (fl. 180/181 do Anexo 2), mas que não se pronunciou sobre os questionamento de direcionamento, devido ao fato de o “Termo de Referência da licitação ser voltado para os softwares desenvolvidos pela empresa Betha Sistemas e que apenas os revendedores desta última poderiam cumprir com todas as funcionalidades exigidas”.

O Ministério Público de Contas em análise ao Termo de Referência da licitação verificou que houveram termos estranhos ao objeto da licitação e cita a funcionalidade do “Sistema de Contabilidade Pública Integrado” exige que o licitante cumpra as normas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (fl. 122 do Anexo 1); o “Sistema Integrado de Arrecadação”, exige a adequação do sistema e do prazo estabelecido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (fl. 158 e 162 do Anexo 1).

Destaca que 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)¹¹, seja aplicado ao sistema de arrecadação daquela Prefeitura”.

O Representante verificou que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro foi mencionado, também, no Termo de Referência do Pregão Presencial n.º 001/2017, 22 de fevereiro de 2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Cássia dos Coqueiros, no Estado de São Paulo, sendo que também nesta licitação a vencedora foi a CMS – Central de Software Municipal Ltda.

O Representante conclui que a inclusão de requisitos técnicos alheio a realidade local e sem justificativa razoável demonstram que o Termo de Referência pode ter sido copiado ou fornecido por terceiros interessados, concorrendo para a percepção de restrição da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

competição em benefício de determinado fornecedor, no caso, a empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda.

Análise:

Em análise aos atos que compõem o procedimento licitatório, verifica-se que os detalhes apresentados pelo Município, na elaboração dos termos de referência “Especificações Técnicas dos Serviços”, demonstram que a Administração não só descreveu o objeto e suas especificações, mas definiu o *modus operandi* do serviço pela contratada.

O termo de referência equivale ao projeto básico exigido para as modalidades de licitação estabelecidas na Lei nº 8.666/93, devendo conter os seguintes elementos:

- ✓ Descrição do objeto de forma precisa, suficiente e clara, indicando, para o caso de serviços, o regime de execução;
- ✓ **Especificações técnicas do objeto, vedadas as que limitem ou frustrem a competitividade;**
- ✓ Orçamento estimativo e metodologia para a sua obtenção;
- ✓ Planilhas de quantitativos e preços unitários, se for o caso;
- ✓ Indicação, se for o caso, de que será adotado o Sistema de Registro de Preços, a qual deve estar acompanhada das justificativas para a sua utilização;
- ✓ Admissão ou vedação à participação de consórcios, acompanhada das justificativas;
- ✓ Admissão ou vedação à participação de cooperativas de mão de obra, somente para o caso de contratação de serviços;
- ✓ Necessidade ou não de vistoria do local de entrega dos bens ou da prestação dos serviços, indicando, caso esta seja necessária, se será obrigatória ou facultativa, acompanhada das devidas justificativas;
- ✓ Forma de adjudicação do objeto, a qual, conforme o caso, deverá estar acompanhada das razões para a sua adoção;
- ✓ Documentos que serão exigidos juntamente à proposta;
- ✓ Critérios de aceitabilidade da proposta;
- ✓ Exigências para habilitação dos licitantes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- ✓ Necessidade ou não de apresentação de amostras ou de demonstração dos serviços, indicando, caso esta seja necessária, o prazo para apresentação, bem como as condições e critérios de avaliação e julgamento;
- ✓ Prazos de execução do serviço ou entrega dos bens;
- ✓ Cronograma físico-financeiro, se for o caso;
- ✓ Vigência do contrato, se for o caso;
- ✓ Exigência e condições de prestação de garantia ou validade do objeto, se for o caso;
- ✓ Indicação quanto à exigência ou não de prestação de garantia de execução do contrato;
- ✓ Encargos das partes – contratado e contratante;
- ✓ Admissão ou não de subcontratação parcial e fixação de seus limites;
- ✓ Condições de recebimento dos bens ou serviços;
- ✓ Indicação do setor responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do objeto;
- ✓ Procedimentos relativos ao pagamento, quando este for efetuado com base em medições, por aferição de resultados ou por intervalo de tempo (e.g. mensal);
- ✓ Condições de reajustamento de preços, se for o caso;
- ✓ Sanções por inadimplemento;
- ✓ Demais itens necessários à elaboração do edital.

Observa-se que ao apresentar as especificações técnicas do objeto, são vedadas as que limitem ou frustrem a competitividade, pois o que importa é alcançar o objetivo da contratação que no caso, fornecimento de sistemas informatizados de gestão pública, pelo melhor preço.

A licitante Diretriz, no curso do procedimento, demonstrou que as especificações dos sistemas que o Município pretendia adquirir não foram formulados pelo setor requisitante para atender demanda específica da Administração, mas se tratava de um produto ofertado no mercado por empresa específica, no caso BETHA Sistemas, fato que justifica todos os detalhes descritos no objeto, de modo a vincular o serviço a determinado ofertante.

Verifica-se que o procedimento licitatório foi encerrado e formalizado o Contrato n. 77/2017, assinado em 03/04/2017, páginas 52 a 56 do Arquivo 2408598, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

vigência de 03/04/2017 a 02/04/2018. Em 15/03/2018, o Secretário Municipal de Administração solicitou a prorrogação do contrato, sendo formalizado o Aditivo 001/2019, com vigência de 03/04/2018 a 02/04/2019, página 69. Em 29/10/2018, as partes formalizaram o Termo de Rescisão Bilateral ao Contrato 077/2017, páginas 72 e 73 do Arquivo 2408598.

De acordo com o Termo de Rescisão na motivação da rescisão as partes apresentaram os seguintes considerandos:

- 1.1 – Considerando a dificuldade de conversão dos bancos de dados existente no município para os sistemas oferecidos pela contratada;
- 1.2 – Considerando a dificuldade logística para pronto atendimento das demandas do município por parte da contratada;
- 1.3 - Considerando a necessidade de otimizar os sistemas informatizados do município e os bancos de dados municipais de forma a se fornecer a população um serviço de qualidade em tempo hábil.

O distrato e sua motivação concorre para a conclusão de que a Administração não formalizou as especificações dos sistemas que melhor atendiam a demanda do serviço, pois se a Administração possuía um banco de dados, a nova contratação deveria permitir que houvesse compatibilização dos sistemas.

Desse modo, entende-se que procede o apontamento ministerial, uma vez que a especificação do objeto direcionou a contratação para empresas que comercializavam determinado sistemas com especificações próprias, fato que limita a participação de interessados e direciona o certame.

Portanto, cabe a citação da **Sra. Cristina Lúcia Lage Dutra Pitchon Ferreira, Secretaria de Administração, responsável por subscrever o Termo de Referência com as especificações do objeto licitado, e o Prefeito Municipal, Sr. Evandro Paiva Carrara.**

c) Irregularidades na avaliação dos serviços ofertados

O Ministério Público de Contas apontou irregularidades na avaliação dos sistemas informatizados no curso do Procedimento Licitatório nº 15/2017. Transcreveu o item 4 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Termo de Referência do edital da licitação em que estabelece a avaliação dos sistemas informatizados e as condições:

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 às 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.**

O MPC detectou 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. Instado o Município a apresentar o documento, o gestor apresentou um documento, que segundo o MPC possui “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”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

O documento apresentado enseja 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.

Ressalta que a avaliação dos sistemas informatizados ofertados pelos licitantes é a última etapa para a classificação da proposta vencedora, devendo dar transparência aos atos praticados no curso da licitação e possibilitar a aferição pelos licitantes e órgãos de controle.

O Ministério Público de Contas relata os atos procedimentais envolvendo a as falhas avaliação dos sistemas, nos seguintes termos:

“A Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo criou a “Comissão especial para avaliação de software de sistemas integrados de gestão pública”, por meio da Portaria nº 5.330, de 21 de fevereiro de 2017, em atendimento ao disposto no item 4.3 da Parte 1 do Termo de Referência da licitação em comento (fl. 115 do Anexo 1). Na cadeia de atos que compunham a fase de classificação das propostas, a mencionada comissão apresentou um relatório datado de 02 de março de 2017, referente ao não atendimento dos requisitos técnicos pela empresa Diretriz Informática Eireli, motivo que ensejou a sua desclassificação (fl. 180/181 do Anexo 2).

Esse relatório da avaliação dos sistemas informatizados pela comissão técnica, cuja manifestação está vinculada à adjudicação do objeto à proponente vencedora, é documento imprescindível, eis que o procedimento licitatório é ato administrativo formal, por força do art. 4º, § único, da Lei nº 8666/1993.

No entanto, esse relatório referente à avaliação dos sistemas demonstrados pela segunda colocada, a CSM – Central de Software Municipal Ltda. e vencedora da disputa não constava da sequência de documentos”.

O Ministério Público de Contas relata ainda as inconsistências verificadas no exame das avaliações realizadas e na composição da “Comissão especial para avaliação de software de sistemas integrados de gestão pública”, a saber:

- A composição da comissão, de acordo com a referida Portaria nº 5.330, de 21 de fevereiro de 2017, deveria ter nomeado dez membros, entre servidores efetivos ou ocupantes de cargos em comissão, de recrutamento amplo ou restrito, do quadro da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Amparo, sendo que quatro servidores ingressaram no Órgão no início da gestão do Prefeito eleito, em janeiro de 2017 (fl.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

01/05 e 07 do Anexo 5). Contudo, a **Sra. Anne Felix Guimarães**, nomeada para o Cargo de Diretora de Contabilidade, por meio da Portaria nº 5.292/2017, de 27 de janeiro de 2017, foi exonerada no dia 03 de abril de 2017, pela Portaria nº 5.360, e não permaneceu nos quadros da Prefeitura; e ainda, na composição da comissão técnica de avaliação não houve nomeação de servidores dos setores da Saúde e do Ensino, cujos sistemas correlatos previam numerosas funcionalidades. Daí conclui, que faltam elementos que confirmem credibilidade à avaliação dos sistemas informatizados realizados pela comissão.

- Na avaliação dos sistemas informatizados demonstrados pela empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda., classificada em segundo lugar na proposta de preços, após a desclassificação da empresa Diretriz, não ficou comprovado o cumprimento dos requisitos mínimos (ou requisitos técnicos gerais a todos os sistemas), bem como os requisitos técnicos dos softwares de programas informatizados de gestão pública de Contabilidade pública, Pessoal, Arrecadação, Atendimento ao Munícipe, Saúde, Secretaria (Protocolo e Procuradoria), Ensino, Informações gerenciais e Leis.
- Verificou-se a ausência da indicação e assinatura dos membros da comissão, servidores Anne Felix Guimarães e Romerito Diniz de Oliveira, no relatório de avaliação e aprovação dos requisitos técnicos demonstrados pela empresa CSM, sendo que a servidora Anne Felix Guimarães foi exonerada logo após a conclusão do procedimento licitatório e o servidor Romerito Diniz de Oliveira deixou os quadros da administração municipal em novembro de 2017.

Conclui o MPC que “ante a inclusão no Termo de Referência do Procedimento Licitatório nº 15/2017 – Pregão Presencial nº 03/2017, de requisitos técnicos que podem restringir a competição, a ausência do relatório de avaliação da comissão na sequência dos documentos do Procedimento Licitatório nº 15/2017; a falta de indicação e assinatura de dois de seus responsáveis, assim como a avaliação dos sistemas informatizados em desacordo com os critérios estabelecidos no ato convocatório, concluímos que houve o descumprimento do disposto no art. 3º, § 1º, I; art. 4º, § único; art. 6º, IX; art. 7º, §5º; art. 38, caput; e art. 45, todos da Lei nº 8.666, de 1993 e art. 3º, II, da Lei nº 10.520, de 2002).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Análise:

Reportando-se à documentação que instrui o procedimento licitatório, tem-se que na página 46 do Arquivo 2408598, consta a ata da sessão realizada para a demonstração do sistema pela vencedora do certame CSM, ficando consignado na ata que a Comissão nomeada pela Portaria 5330/2017 seria responsável pela análise da demonstração do sistema e na sequência seria elaborado relatório conclusivo.

O Procedimento licitatório foi apresentado devidamente autuado e numerado, compulsando os documentos observa-se que foi respeitada a ordem cronológica dos atos praticados, sendo que após a ata da referida sessão de demonstração do sistema foram apresentados na sequência, os seguintes documentos: realinhamento de preço, relatório da Pregoeira propondo a homologação, homologação, termo de contrato, extrato de contrato e outros documentos da fase de execução contratual. Não foi apresentado o relatório conclusivo da “Comissão especial para avaliação de software de sistemas integrados de gestão pública”.

O Documento foi apresentado ao Ministério Público de Contas, após ser requisitado, contudo não foi consignada data da emissão e não constou a indicação da numeração da folha do procedimento licitatório, páginas 173 a 178 do Arquivo 2408598.

O Prefeito Municipal, Sr. Evandro Paiva Carrara, ao ser instado a informar quais os sistemas foram entregues até a data da rescisão do contrato com CSM, informou que apenas os sistemas de contabilidade pública integrado, sistema integra de pessoa, sistema integrado de arrecadação e sistema de atendimento ao munícipe foram entregues em sua totalidade.

Ora, novamente vale transcrever as considerações apresentadas para motivar a rescisão contratual:

- 2.1 – Considerando a dificuldade de conversão dos bancos de dados existente no município para os sistemas oferecidos pela contratada;
- 2.2 – Considerando a dificuldade logística para pronto atendimento das demandas do município por parte da contratada;
- 2.3 - Considerando a necessidade de otimizar os sistemas informatizados do município e os bancos de dados municipais de forma a se fornecer a população um serviço de qualidade em tempo hábil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Observa-se que 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.

Desse modo, entende-se que os membros da Comissão especial para avaliação de software de sistemas integrados de gestão pública, que atestaram a funcionalidade dos sistemas objeto do certame, **Sras. Soraia do Carmo Bolcato, Vanessa Alves Andrade Avelar, Elaine Castro Bolcato, Valéria Mendes Fidélis Lisboa e os Sr. Helton de Pádua Melo, Fábio Resende Borges, Leonardo Afonso Cortes e Etnon Júlio Inhota**, devem ser citados para se manifestarem acerca desta irregularidade.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, analisados os termos da representação, bem como os documentos que instruíram os autos, entende-se que procede a representação, cabendo a citação dos responsáveis, para apresentar defesa acerca dos apontamentos e ou documentos que entenderem pertinentes

1ª CFM/DCEM, em 17 de junho de 2021.

Maria Helena Pires
Analista de Controle Externo
TC 2.172-2