



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 340148/18
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTA HELENA
INTERESSADO: AIRTON ANTONIO COPATTI, EVANDRO MIGUEL GRADE,
MUNICÍPIO DE SANTA HELENA
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 632/22 - Segunda Câmara

EMENTA: Tomada de Contas Extraordinária. Exigência de proposta eletrônica prévia em pregões. Averiguação da segurança e confiabilidade dos sistemas informáticos. Necessidade de que tal sistema seja oferecido como opção aos licitantes. Impossibilidade de desclassificação ou não aceitação de propostas não previamente cadastradas. Recomendação para que seja utilizado o pregão eletrônico de forma preferencial e o sistema ComprasNet. Julgamento pela regularidade com ressalvas das contas.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de determinação contida no Acórdão nº 816/18¹ – Tribunal Pleno, proferido nos autos de Representação da Lei 8.666/93 nº 734525/17, para a verificação da regularidade da exigência de proposta eletrônica prévia nos pregoes realizados pelo Município de Santa Helena, bem como da segurança dos sistemas informáticos utilizados em tal questão.

Através do Despacho nº 481/18², foi determinada a realização de citação do Município de Santa Helena e do Sr. Airtton Antonio Copatti, então Prefeito.

Após as devidas citações, o prazo de defesa transcorreu sem qualquer manifestação.

Através do Despacho nº 815/18³, foi determinada a realização de citação do Sr. Evandro Miguel Grade, atual Prefeito, e a reiteração de citação do Sr. Airtton Antonio, em seu endereço pessoal, tendo em vista não exercer mais o cargo de Prefeito.

¹ Peça 02 destes autos.

² Peça 05 destes autos.

³ Peça 12 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após as devidas citações, o Município de Santa Helena apresentou peça de defesa⁴, visando afastar os apontamentos de irregularidade.

O Sr. Airton Antonio Copatti também apresentou peça de defesa⁵, informando que foi destituído do cargo de Prefeito pela Câmara Municipal, com tal procedimento sendo contestado judicialmente, e alegou que os argumentos e documentos apresentados pelo Município demonstram a lisura do procedimento adotado.

A CGM – Coordenadoria de Gestão Municipal, através da Instrução nº 154/22⁶, opinou pela procedência da presente Tomada de Contas Extraordinária e sugeriu a citação do Município para que esclarecesse alguns pontos.

Através do Despacho nº 46/22⁷, verificou-se que é possível o deslinde direto dos presentes autos, uma vez que a CGM havia se manifestado sobre o seu mérito, sendo determinada a sua remessa ao Ministério Público de Contas.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 257/22 – 6PC⁸, acompanhou o opinativo técnico pela procedência da Tomada de Contas Extraordinária, com expedição de recomendação para que o Município adote o pregão na modalidade eletrônica, salvo impossibilidade justificada.

Por fim, vieram os autos conclusos.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada a partir de determinação contida no Acórdão nº 816/18⁹ – Tribunal Pleno, proferido nos autos de Representação da Lei nº 8.666/93 nº 734525/17, para a verificação da regularidade da exigência de proposta eletrônica prévia nos pregoes realizados pelo Município de Santa Helena, bem como da segurança dos sistemas informáticos utilizados em tal questão.

Os autos referidos autos de Representação da Lei nº 8.666/93 foram extintos sem resolução de mérito, uma vez que o certame foi revogado no decorrer de sua tramitação. Um dos apontamentos de irregularidade se referia ao fato de o Município realizar pregão presencial através da apresentação de propostas por meio eletrônico, que seriam abertas no momento da sessão de julgamento. Tendo em vista que tal exigência havia sido verificada em outros processos que tramitam perante este Tribunal, foi determinada a instauração da presente Tomada de Contas Extraordinária, para fins de verificação da regularidade do procedimento, bem como da confiabilidade dos sistemas do Município.

⁴ Peça 20 destes autos.

⁵ Peça 29 destes autos.

⁶ Peça 30 destes autos.

⁷ Peça 31 destes autos.

⁸ Peça 32 destes autos.

⁹ Peça 02 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Município alegou preliminar de nulidade, uma vez que a Tomada de Contas Extraordinária foi instaurada sem o devido contraditório. Quanto ao mérito, alegou que o sistema utilizado pelo Município, fornecido pela empresa IPM, visa facilitar o trabalho dos licitantes e da equipe de licitações; que as licitantes podem acessar o site do Município e elaborar a proposta dentro do próprio sistema; que a empresa faz o cadastro no sistema, formula sua proposta com base nos itens relacionados, o sistema gera uma senha específica para a proposta, a proposta é impressa juntamente com o login e senha gerados, a proposta impressa é apresentada em envelope na data do pregão, o pregoeiro abre os envelopes contendo o login e senha, e o sistema gera automaticamente a ordem dos classificados para o início da fase de lances; que tal sistema agiliza e facilita o processo; que o pregoeiro não precisa realizar análise das propostas para classificá-las, pois o sistema faz todo o trabalho; que as propostas enviadas para o sistema são garantidas por meio de criptografia; que os dados das propostas ficam inacessíveis, tanto para o Município quanto para os demais licitantes; que a proposta somente pode ser acessada por meio da senha gerada no protocolo da proposta; que o Município não exige duas propostas, mas somente uma, cadastrada no sistema e impressa juntamente com o login e senha.

Após análise dos presentes autos, verifico que deve ser julgada regular com ressalvas a presente Tomada de Contas Extraordinária, conforme passo a expor.

Inicialmente, quanto à preliminar aventada, o Município fundamenta seu pedido de nulidade sob o argumento de que o art. 10 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária à Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, exige que qualquer decisão deve ser precedida de manifestação das partes.

No entanto, ao contrário do Poder Judiciário, este Tribunal de Contas não deve observância ao princípio da inércia processual, uma vez que dentre as suas competências previstas constitucionalmente está a competência de exercer o controle externo da Administração Pública, inclusive fiscalizar e julgar as contas de administradores públicos, além de realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Assim, por iniciativa própria, podem os Tribunais de Contas instaurar procedimentos fiscalizatórios ou auditorias, a fim de averiguar o correto emprego do patrimônio público pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

Na própria Lei Orgânica deste Tribunal de Contas não há qualquer exigência de contraditório anterior à instauração de Tomada de Contas Extraordinária, bastando que sejam verificadas algumas das hipóteses elencadas em seu art. 236. Após a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, que visa, justamente, averiguar e fiscalizar a correta aplicação do patrimônio público e legalidade dos atos praticados, são abertos prazos para que os responsáveis pela gestão pública apresentem alegações, documentos e demonstrem a correta gestão de tal patrimônio, em observância do contraditório e ampla defesa.

Desse modo, a instauração de Tomada de Contas por este Tribunal de Contas pode ser realizada de ofício, sem necessidade de manifestação prévia dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsáveis, que possuem a oportunidade de apresentar defesa e a correta aplicação do patrimônio público no decorrer do trâmite dos referidos autos, razão pela qual não se aplica o art. 10 do Código de Processo Civil, subsidiariamente, neste caso.

Assim, deve ser afastada a alegação preliminar de nulidade.

Quanto ao mérito, o Município de Santa Helena estava promovendo pregão presencial com exigência de que os licitantes interessados realizassem suas propostas de preços previamente em sistema informatizado, disponível no site da Municipalidade, sendo necessário que apresentassem, novamente, tais propostas no dia da sessão de licitação. Tal metodologia levantou dúvidas a respeito de sua segurança e confidencialidade, razão pela qual foram instaurados a presente Tomada de Contas Extraordinária.

No entanto, conforme alegações e documentos apresentados pelo Município, o sistema utilizado se demonstra seguro e confiável, tanto aos licitantes quanto para a Administração Pública, uma vez que as propostas cadastradas em tal sistema são invioláveis, somente podendo ser acessadas no dia da sessão de julgamento pelo Pregoeiro Municipal.

Conforme descrição procedimental realizada pelo Município em sua peça de defesa, após a abertura do pregão presencial, os licitantes devem realizar suas propostas de preços em sistema informático disponível em seu site, onde são apresentados todos os itens a serem licitados e os respectivos campos de preenchimento de valores etc. Com isso, o sistema gera uma senha específica para tal proposta, registrando tal proposta por meio criptográfico, impossível de ser acessado pelo Município, pela empresa responsável pelo sistema, ou por qualquer outra pessoa. Somente através da referida senha é possível acessar a proposta realizada por determinado licitante.

Após realizar o cadastro eletrônico de sua proposta, o licitante imprime a proposta cadastrada por meio do próprio sistema, onde também é impressa a respectiva senha de acesso. Tal proposta é apresentada pelo licitante no dia da sessão de julgamento das propostas em envelope lacrado, onde o Pregoeiro Municipal realiza a abertura dos envelopes e, por intermédio de tal senha, acessa as propostas formuladas por meio eletrônico, onde o sistema automatiza a geração da ordem de classificados, facilitando o trabalho do pregoeiro e dando celeridade aos trâmites da sessão de julgamento das propostas.

A empresa IPM Sistemas, responsável pelo sistema informático, apresentou documento detalhando o funcionamento do sistema e as suas ferramentas de segurança, conforme peça nº 21 destes autos, informando que *“com base no número e chave do protocolo e os dados enviados pelo fornecedor, um relatório em formato HTML é gerado dinamicamente e enviado ao cliente. A chave/senha do protocolo não fica armazenada (nem mesmo nas trilhas de auditoria do sistema), sendo necessária apresentação do relatório da proposta para importação da proposta eletrônica”*¹⁰

¹⁰ Pg. 06 da peça 21 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com isso, “a informação “Dados” tem seu conteúdo totalmente “embaralhado”, o que é possível apenas após aplicação dos procedimentos de criptografia apresentados adiante”¹¹. Além disso, informa a referida empresa que “implementou uma melhoria no procedimento de criptografia dos dados em toda a aplicação, substituindo o atual mecanismo de criptografia padrão 3DES para o Rijndael”¹², e que “por ser considerado um dos mais seguros atualmente, o Rijndael é o padrão utilizado para criptografar e descriptografar todos os dados da proposta pelo Licita Net”¹³.

Ainda, a empresa responsável pelo sistema informou que o sistema passa por auditorias constantes, realizadas por empresas terceirizadas, nos seguintes termos:

“k) Auditorias internas quinzenais são realizadas no sistema a fim de garantir que ele esteja homologado para uso nos principais navegadores de mercado em suas versões mais recentes. Consequente a esse trabalho, verifica-se no site de cada fabricante por indicadores de versões inseguras, que podem ser prejudiciais as operações. Em alguns casos coíbe-se o acesso ao sistema pelo navegador, orientando o usuário a fazer uso de uma versão mais recente;

l) Todo o sistema também é constantemente auditado por empresa terceirizada com foco exclusivo em segurança da informação, ficando evidenciado no portal de serviços de cada ente (no final da página), acesso ao endereço que valida e atesta a autenticidade: <https://www.siteblindado.com/consumidor/seloblindado/?url=trust.atende.net>;

m) O sistema permite que qualquer documento anexado seja assinado digitalmente utilizando-se de certificado digital padrão ICP-Brasil.”¹⁴

Também foram apresentados laudos técnicos de empresas terceirizadas, constante nas peças nº 22 e 23 destes autos, que concluem que o sistema informático da empresa IPM Sistemas atende às necessidades de segurança e transparência das informações no uso da função de proposta eletrônica.

Desse modo, verifica-se que o sistema utilizado pelo Município possui a segurança necessária para que as propostas de preços apresentadas pelos licitantes não sejam violadas pela Administração Pública, pela empresa responsável ou por terceiros.

Além disso, tal metodologia visa facilitar os procedimentos exigidos para os pregões presenciais e não infringe a metodologia de processamento dos pregões, prevista na Lei nº 10.520/02, Lei do Pregão, pois as propostas de preços cadastradas também devem ser apresentadas em envelope fechado no dia da sessão de julgamento, ocasião em que serão abertas e classificadas pelo referido sistema informático.

¹¹ Pg. 08 da peça 21 destes autos.

¹² Pg. 09 da peça 21 destes autos.

¹³ Idem.

¹⁴ Pg. 02 da peça 21 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, tal metodologia somente pode ser utilizada de forma opcional pelos licitantes, não podendo ser exigido que realizem tal cadastro como requisito para participar do pregão presencial. Tendo em vista os ditames da Lei nº 10.520/02, que prevê que as propostas devem ser apresentadas no dia da sessão de julgamento, em envelope lacrado, quaisquer exigências de cadastramento prévio das propostas deve ocorrer de modo opcional, a critério dos licitantes.

Assim, apesar da constatação da confiabilidade do sistema e de seu procedimento, objeto dos presentes autos, não deve o Município utilizá-lo de modo compulsório, uma vez que devem estar disponíveis somente como opção pelos licitantes, não podendo qualquer licitante ser desclassificado ou impedido de apresentar a sua proposta no caso da ausência do cadastro eletrônico prévio.

Conforme bem exposto pela empresa responsável pelo sistema, a sua utilização é de uso opcional, pois o Município pode oferecer esta modalidade de cadastro de proposta em conjunto com o método tradicional, nos seguintes termos:

“O Licita Net é uma ferramenta de uso opcional que visa facilitar a etapa de preenchimento das propostas tanto por parte do fornecedor, que pode cadastrá-las de maneira on-line, quanto por parte da entidade licitante, que pode realizar a importação de todas as propostas de um determinado fornecedor. De uso opcional, pois a entidade pode optar ou não pela utilização da ferramenta, oferecendo a modalidade sempre em conjunto com o método tradicional no papel.”¹⁵

A CGM apresentou este mesmo entendimento, de que a apresentação de proposta por meio eletrônico deve ser oferecida aos licitantes como opção, e não de modo obrigatório, nos seguintes termos:

“No que tange a exigência da proposta eletrônica prévia, tratando-se de um pregão presencial como é o caso dos autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal entende que a exigência é inadequada. Não se observa irregularidade em proporcionar aos interessados, a apresentação de proposta eletrônica, porém, esta deve configurar como opção. Ausente amparo legal, uma empresa interessada não pode ser desclassificada por apresentar a proposta impressa no lugar da eletrônica.”¹⁶

Em razão de considerar a exigência exclusiva de proposta eletrônica previa inadequada, a CGM concluiu pela irregularidade das contas. No entanto, tendo em vista que não estão sendo tratados casos concretos nestes autos, não havendo elementos que comprovem que o Município realizou, efetivamente, tal exigência, não acompanho tal entendimento.

Assim, tendo em vista que a presente Tomada de Contas Extraordinária foi instaurada para averiguar a regularidade da exigência de proposta eletrônica prévia pelo Município de Santa Helena, bem como da segurança dos sistemas locais utilizados em tal questão, verifica-se que deve ser julgada regular com ressalvas, com expedição de determinação ao Município para que, ao utilizar tal sistema informático nas futuras licitações, deve oferecer-lhe como opção aos licitantes,

¹⁵ Pg. 02 da peça 21 destes autos.

¹⁶ Pg. 04 da peça 30 destes autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aceitando propostas na sessão de julgamento que não tenham sido cadastradas em tal sistema.

Além disso, conforme bem indicou a CGM, a orientação atual deste Tribunal de Contas é de que os municípios adotem o pregão eletrônico como regra geral, e não o pregão presencial, salvo motivo devidamente justificado, nos termos do Acórdão nº 2605/18, proferido pelo Tribunal Pleno nos autos de Consulta nº 800781/17, *in verbis*:

“a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99

b) A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser amparada por justificativa, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99.

c) O gestor possui certa margem de discricionariedade, para que, diante da complexidade do objeto licitado (bem ou serviço comum) e observados os dispositivos legais correlatos, evidenciada a inviabilidade do uso da modalidade pregão, venha a se valer da concorrência, momento em que, igualmente, deverá justificar adequadamente.” (grifo nosso)

Ainda nos termos da Instrução da CGM, este Tribunal de Contas orienta os seus jurisdicionados a utilizar a plataforma ComprasNet, devendo, caso optem pelo uso de plataforma digital paga, apresentar justificativas no ato de contratação do sistema privado, na qual precisará ser motivada a desistência de adesão à plataforma pública gratuita, que, por sua vez, representa solução aparentemente mais eficiente e econômica, conforme notícia¹⁷ veiculada no site deste Tribunal de Contas.

Desse modo, deve ser expedida recomendação ao Município de Santa Helena para que nas futuras licitações adote o pregão eletrônico como regra geral, e não o pregão presencial, salvo motivo devidamente justificado; e para que utilize a plataforma ComprasNet preferencialmente, devendo apresentar justificativas no ato de contratação caso opte por utilizar plataforma digital paga.

3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. Julgar regular com ressalvas a presente Tomada de Contas Extraordinária instaurada em face do Município de Santa Helena.

¹⁷ Disponível em < <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tce-pr-orienta-jurisdicionados-a-realizar-pregao-eletronico-em-vez-de-presencial/7589/N> >



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2. Determinar ao Município de Santa Helena que que ofereça opção aos interessados em participar de pregões presenciais, não impondo a necessidade de realização de cadastro eletrônico ou apresentação de proposta eletrônica;

3.3. Expedir determinação ao Município de Santa Helena que, ao utilizar o sistema informático de cadastro eletrônico das propostas em futuras licitações, deve oferecer-lhe como opção aos licitantes, aceitando propostas na sessão de julgamento que não tenham sido cadastradas em tal sistema.

3.4. Expedir recomendação ao Município de Santa Helena para que nas futuras licitações adote o pregão eletrônico como regra geral, e não o pregão presencial, salvo motivo devidamente justificado; e para que utilize a plataforma ComprasNet preferencialmente, devendo apresentar justificativas no ato de contratação caso opte por utilizar plataforma digital paga.

3.5. Determinar o encerramento do Processo, após o trânsito em julgado da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DA SEGUNDA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. Julgar regular com ressalvas a presente Tomada de Contas Extraordinária instaurada em face do Município de Santa Helena.

II. Determinar ao Município de Santa Helena que ofereça opção aos interessados em participar de pregões presenciais, não impondo a necessidade de realização de cadastro eletrônico ou apresentação de proposta eletrônica (esta determinação não requer acompanhamento pela Coordenadoria de Monitoramento e Execuções);

III. Expedir determinação ao Município de Santa Helena que, ao utilizar o sistema informático de cadastro eletrônico das propostas em futuras licitações, deve oferecer-lhe como opção aos licitantes, aceitando propostas na sessão de julgamento que não tenham sido cadastradas em tal sistema.

IV. Expedir recomendação ao Município de Santa Helena para que nas futuras licitações adote o pregão eletrônico como regra geral, e não o pregão presencial, salvo motivo devidamente justificado; e para que utilize a plataforma ComprasNet preferencialmente, devendo apresentar justificativas no ato de contratação caso opte por utilizar plataforma digital paga.

V. Determinar o encerramento do Processo, após o trânsito em julgado da decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 24 de março de 2022 – Sessão Virtual nº 5.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente