TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

DENÚNCIA N. 912205

Denunciantes: Fram Consulting Ltda., Allbrax Consultoria e Soluções em Informática Ltda.

Denunciada: Prefeitura Municipal de Alfenas

Apenso: Denúncia n. **932582**

Partes: Hermes Gonçalves, Maurílio Peloso, Paulo Henrique Santos Pereira

Procuradores: Raimundo Cândido Júnior, OAB/MG 21.209; Alexandre Lúcio da Costa, OAB/MG 59.821; Dandréa Betânia Martins dos Anjos e Martins, OAB/MG 73.766

MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

EMENTA

DENÚNCIA. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. SOFTWARES DE GESTÃO MUNICIPAL INTEGRADA. ANULAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NOVO PROCESSO LICITATÓRIO. PARCELAMENTO DO OBJETO. CONSÓRCIO DE EMPRESAS. VISITA TÉCNICA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL. CREDENCIAMENTO. ADITAMENTO MINISTERIAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO.

1. A prescrição intercorrente da pretensão punitiva do TCEMG configura-se na hipótese de expiração do prazo de cinco anos entre a primeira causa interruptiva da prescrição e a prolação da decisão de mérito recorrível (art. 110-F, I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008).

2. O parcelamento do objeto de licitação destinada à aquisição de bens ou de serviços divisíveis é obrigatório nas hipóteses em que tal fracionamento otimizar o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade licitatória sem perda da economia de escala ou prejuízo ao conjunto da contratação (Enunciado de Súmula TCEMG n. 114).

3. A vedação à participação de consórcio de empresas no processo licitatório deve ser devidamente motivada com base na ampliação da competitividade, na complexidade do objeto licitatório, na vultosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes.

4. A exigência editalícia de visita técnica deve ser devidamente justificada pela imprescindibilidade de os concorrentes conhecerem o local de execução contratual e pela natureza do objeto licitado.

5. As exigências de qualificação técnica elencadas na Lei n. 8.666/1993, na condição de garantias mínimas do cumprimento das obrigações, devem ser interpretadas mediante juízo de adequabilidade normativa, em apreço à ampliação da competitividade dos certames promovidos pela Administração Pública.

6. É permitida a manutenção, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública, de registros cadastrais temporários com natureza de habilitação prévia de empresas interessadas em participar das futuras licitações, de maneira a tornar desnecessária nova apresentação de alguns documentos habilitatórios pelos cadastrados e, por conseguinte, simplificar os procedimentos e minimizar os riscos de inabilitação por vícios documentais.

7. A obrigatoriedade de credenciamento dos licitantes ou dos representantes legais prevista no

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

art. 4º, VI, da Lei n. 10.520/2002, não abrange o acompanhamento da sessão pública e a entrega de envelopes com a documentação e com as propostas por escrito.

8. A opção administrativa pela aquisição de licença de uso de *software* deve ser objeto de adequada fundamentação legal, técnica e econômica, de forma expressa nos autos do processo licitatório, em virtude da potencialidade de restrição à competitividade licitatória.

Primeira Câmara
28ª Sessão Ordinária – 3/9/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia proposta por Fram Consulting Ltda. contra a Prefeitura Municipal de Alfenas, por supostas irregularidades no edital do pregão presencial n. 2/2014, instaurado para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados na cessão de softwares de gestão municipal integrada, inclusos os serviços de migração, de implantação, de treinamento, de manutenção e de suporte técnico remoto (fls. 1/12).

O despacho que recebeu a Denúncia n. 912205 foi exarado em **14/3/2014** (fl. 113).

Em juízo sumário de cognição, deferiu-se o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela empresa denunciante, com fundamento no art. 267 da Resolução n. 12/2008[1] (fls. 116/124), tendo sido a decisão referendada pela 2ª Câmara do TCEMG, por unanimidade (fls. 523/529).

Devidamente intimados, o Sr. Maurílio Peloso, então prefeito municipal de Alfenas, e o Sr. Hermes Gonçalves, pregoeiro, juntaram comprovante de suspensão do pregão presencial n. 2/2014 e cópia integral das fases preparatória e externa do certame (fls. 130/521).

Informaram, em sequência, a anulação do processo licitatório e a realização de contratação direta para execução de serviços técnicos com vistas à cessão de softwares de gestão pública – dispensa de licitação n. 48/2014 (fls. 536/543 e 556/671).

O órgão técnico do TCEMG concluiu pela regularidade da contratação direta realizada (fls. 673/676), ao passo que o Ministério Público de Contas pleiteou o envio a esta Corte do processo licitatório subsequente à dispensa de licitação n. 48/2014 (fls. 678/679).

Regularmente intimado, o Sr. Maurílio Peloso, prefeito municipal de Alfenas à época, enviou a este Tribunal a cópia integral das fases preparatória e externa do pregão n. 52/2014 (fls. 1218/1744).

A unidade técnica do TCEMG entendeu pelo saneamento das irregularidades editalícias no pregão presencial n. 52/2014 (fls. 1747/1749), ao passo que o *Parquet* de Contas ponderou acerca da necessidade de apensamento dos autos da Denúncia n. 932582, recebida em despacho emitido em **12/9/2014** e já instruída com a defesa dos responsáveis, aos autos do presente processo, tendo em vista a ocorrência da conexão (fls. 1751/1754).

O apensamento definitivo dos autos do processo n. 932582 à Denúncia n. 912205 (principal) foi determinado pelo Conselheiro-Presidente, nos termos regimentais (fl. 1758).

O órgão técnico do TCEMG opinou pela irregularidade do item 3.2 do edital do pregão presencial n. 52/2014 e pela emissão de recomendação à Administração para o registro, nas licitações futuras, das justificativas para contratação de softwares de gestão pública

[1] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Resolução n. 12/2008**. Dispõe sobre o regimento interno. Publicação no *Minas Gerais* de 19/12/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

(fls. 1761/1772 e 1775/1781).

O Órgão Ministerial entendeu que foram apresentadas justificativas hábeis a afastar as irregularidades apontadas e opinou pela extinção do processo sem julgamento do mérito (fls. 1783/1784).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

As Denúncias n. 912205 (principal) e 932582 versaram acerca de supostas irregularidades nos processos licitatórios instaurados pela Prefeitura Municipal de Alfenas com vistas à contratação de serviços técnicos profissionais especializados na cessão de softwares de gestão municipal integrada, inclusos os serviços de migração, de implantação, de treinamento, de manutenção e de suporte técnico remoto.

A controvérsia abrangeu, de modo sequencial, o pregão n. 2/2014, a dispensa de licitação n. 48/2014 e o pregão n. 52/2014, todos discutidos nos autos da Denúncia n. 912205, enquanto apenas o pregão n. 52/2014 foi objeto da Denúncia n. 932582.

PREJUDICIAL DE MÉRITO

Prescrição intercorrente

As irregularidades indicadas nos autos da **Denúncia n. 912205**, relativas ao pregão n. 2/2014, à dispensa de licitação n. 48/2014 e ao pregão n. 52/2014 poderiam ensejar, ultimado o devido processo legal, a aplicação de multa aos responsáveis pelos certames.

Entretanto, o despacho que recebeu a denúncia foi exarado em 14/3/2014 (fl. 113), de maneira a incidir, a partir de 13/3/2019, a prescrição da pretensão punitiva sancionatória do TCEMG, decursiva do tempo superior a 5 (cinco) anos entre a primeira causa interruptiva prescricional e a prolação da primeira decisão de mérito recorrível, com fulcro nos arts. 110-E, 110-F, inciso I e 110-C, inciso V, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008[2] c/c art. 182-D da Resolução n. 12/2008.

Compulsando os autos, verificou-se a inexistência de elementos indicadores de dano ao erário decorrente dos processos licitatórios, visto que o pregão presencial n. 2/2014 foi anulado, consoante documentos acostados às fls. 542 e 543, e que os valores contratados por meio da dispensa n. 48/2014 (fl. 660) guardaram compatibilidade com os menores valores orçados no pregão n. 2/2014 (fls. 221, 226, 229, 232 e 235) e com o orçamento prévio à contratação direta (fls. 561/563).

Desse modo, reconheço, de ofício, a ocorrência da **prescrição** intercorrente da pretensão punitiva do TCEMG em relação aos apontamentos de irregularidades constantes na **Denúncia n. 912205**, com fundamento no art. 110-F, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

MÉRITO

Ultimada a instrução da **Denúncia n. 932582**, recebida por meio de despacho exarado em 12/9/2014 (fl. 143), constatou-se o apontamento de impropriedades editalícias no pregão presencial n. 52/2014 alusivas à (1) necessidade de parcelamento do objeto licitatório, à (2) proibição de participação de empresas em consórcio, à (3) diferença entre os prazos para visita

---

[2] MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. **Lei Complementar n. 102/2008**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Publicação no *Minas Gerais* de 18/1/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

técnica e para entrega das propostas, à (4) subjetividade em exigência editalícia de qualificação técnica, à (5) obscuridade na descrição dos documentos necessários ao registro cadastral e ao (6) impedimento da participação de representante legal não credenciado.

Ademais, o Ministério Público de Contas apresentou aditamento à denúncia com o fim de questionar a (7) ausência de fundamentação da escolha pela concessão de uso de *software* e a (8) falta de distinção entre os serviços de trato sucessivo e os de prestação instantânea em relação ao prazo de duração do contrato.

1) Parcelamento do objeto licitatório

A empresa denunciante pleiteou, às fls. 3 a 8, o parcelamento do objeto do pregão presencial n. 52/2014, com fundamento na natureza divisível dos 14 (quatorze) sistemas informatizados almejados e nos preceitos do art. 3º, § 1º, inciso I c/c art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993[3].

Os responsáveis pelo processo licitatório argumentaram, em procedimento contraditório, no sentido da natureza indivisível do objeto, do potencial prejuízo econômico e da apresentação de justificativa pela Administração.

O Enunciado de Súmula n. 114 do TCEMG dispõe, *in verbis*:

> É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela, quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações.

O parcelamento do objeto de licitação destinada à aquisição de bens ou de serviços divisíveis é obrigatório nas hipóteses em que tal divisão acarretar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade sem perda da economia de escala ou prejuízo ao conjunto da contratação, com fulcro no art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993. Nesse sentido, mencionam-se as Denúncias n. 958030[4], 923922[5] e 932574[6].

Atestou-se, nos autos do edital licitatório em debate, que a Administração apresentou justificativa técnica e econômica pelo não fracionamento do objeto, seja no item 7.4.1 (fl. 269), ao definir o critério de julgamento, como no termo de referência (fls. 350/352), do qual se destacaram os excertos que se seguem:

> Existe, portanto, obstáculo de ordem técnica que impossibilita o parcelamento do objeto, pois cada empresa licitante apresentaria uma solução diferente, nem sempre comunicáveis entre si, em razão da linguagem informática pela qual operam. (...)
>
> Suponha-se que 3 (três) empresas ganhem a licitação, cada uma com uma plataforma diferente, banco de dados distintos, servidores e licenças de sistemas operacionais diferentes. Esses fatores certamente elevariam o custo da licitação para a Administração Municipal, haja vista que nesse caso ela precisaria dispor de um tipo de estrutura tecnológica para cada empresa contratada.

As justificativas técnicas e econômicas foram robustecidas com a decisão administrativa

---

[3] BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 8.666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Publicação no *DOU* de 22/6/1993.
[4] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 958030**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Publicação no *DOC* de 3/4/2019.
[5] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 923922**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Publicação no *DOC* de 27/6/2019.
[6] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 932574**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Sessão de 13/6/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

emitida em resposta à impugnação administrativa da denunciante, em que se demonstrou a perda de economia de escala em potencial e os riscos estratégicos no curso da execução contratual (fls. 419/423).

Ademais, a regra supostamente restritiva não culminou em efetivo prejuízo à competitividade ou à economicidade, consoante se infere (i) da pesquisa de preços realizada na fase interna da licitação (fl. 161), na qual 4 (quatro) empresas demonstraram a disponibilidade mercadológica do sistema de gestão pública pretendido, e (ii) da inferioridade do valor proposto pela licitante vencedora – R$ 797.000,00 (setecentos e noventa e sete mil reais), fl. 502 – em comparação ao valor estimado para a despesa – R$ 830.220,96 (oitocentos e trinta mil, duzentos e vinte reais e noventa e seis centavos), fl. 162.

Desse modo, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, pela **improcedência** do apontamento de impropriedade referente à necessidade de parcelamento do objeto licitatório.

2) Participação de empresas em consórcio

A denunciante defendeu, às fls. 8 a 14, a ilegalidade do item editalício 7.2.2, na medida em que a proibição de participação de consórcio de empresas violou a competitividade e impediu a obtenção de proposta mais vantajosa ao interesse público.

Em contraponto, os responsáveis pelo pregão presencial n. 52/2014 aduziram que a decisão discricionária sobre a participação de empresas em consórcio foi devidamente justificada e objetivou impedir prejuízo à competitividade licitatória (fls. 423/424 e 543).

A norma do art. 33 da Lei n. 8.666/1993 conferiu discricionariedade administrativa quanto à participação ou não de empresas em consórcio nas licitações. A liberdade de escolha, no entanto, é relativa[7], consoante enunciados jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União a seguir reproduzidos, *in litteris*:

> O impedimento de participação de consórcios de empresas em licitações públicas requer a fundamentação do ato, à luz do princípio da motivação[8].
>
> Cabe ao administrador a opção de permitir ou não a associação de licitantes em consórcio, devendo justificar técnica e economicamente a decisão[9].
>
> A Administração pode optar por permitir ou não a participação de consórcios em licitações públicas, devendo a decisão ser motivada, o que é especialmente importante se a opção for vedar a participação, que, em regra, restringe a competitividade do certame[10].
>
> Fica ao juízo discricionário da Administração Pública a decisão, devidamente motivada, quanto à possibilidade de participação ou não em licitações de empresas em consórcio[11].

Nessa perspectiva, coaduna-se com o entendimento pela interpretação do art. 33 da Lei n. 8.666/1993 consonante com o princípio da motivação, positivado nos arts. 2º e 50 da Lei n. 9.784/1999[12], visto que a atuação dos consórcios pode conduzir a resultados negativos ou positivos, dependendo do caso concreto.

---

[7] Nesse sentido: (1) MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 1040542**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no *DOC* de 20/12/2018; e (2) MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 958342**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no *DOC* de 25/3/2019.
[8] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1305/2013**. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Sessão de 29/5/2013.
[9] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2303/2015**. Plenário. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Sessão de 16/9/2015.
[10] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2447/2014**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 17/9/2014.
[11] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1165/2012**. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 16/5/2012.
[12] BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 9.784/1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Publicação no *DOU* de 1º/2/1999.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

Em determinadas circunstâncias de mercado, ou em licitações com objeto complexo, que envolvem custos vultosos, as coligações empresariais podem fomentar a competitividade, permitindo a participação de empresas que, isoladamente, não teriam condições de concorrer de forma competitiva.

Noutro ponto, permitir a participação de consórcios de empresas em alguns casos, como em processos licitatórios de baixa complexidade, pode reduzir o universo da disputa com a reunião de empresas que competiriam entre si.

Desse modo, a vedação à participação de consórcio de empresas no processo licitatório deve ser devidamente motivada com base na ampliação da competitividade, na complexidade do objeto licitatório, na vultosidade dos custos envolvidos e nas circunstâncias de mercado, entre outros aspectos relevantes. Nesse viés, citam-se o Edital de Licitação n. 924210[13] e a Denúncia n. 923928[14].

No presente caso, a proibição constante no item editalício controverso foi devidamente justificada no termo de referência do edital do pregão presencial n. 52/2014, à fl. 349, *ipsis litteris*:

> (...) o objeto ora licitado é oferecido por inúmeras empresas do mercado, além de apresentar características padronizadas, restando comprovada sua alta disponibilidade.
>
> Destarte, permitir a participação de empresas consorciadas poderia restringir a competitividade do certame e possibilitar a formação de grupos econômicos em prejuízo à contratação da melhor proposta, a um custo mais baixo para a Administração Municipal.

As explicações atinentes à proibição em debate foram novamente veiculadas na resposta à impugnação administrativa proposta pela empresa denunciante (fls. 423/424).

Dessa forma, entende-se, em consenso com o órgão técnico do TCEMG, pela **improcedência** do apontamento de irregularidade no item 7.2.2 do edital do pregão presencial n. 52/2014, referente à vedação de participação de empresas em consórcio.

3) Diferença entre os prazos para visita técnica e para entrega das propostas

A empresa denunciante questionou, às fls. 14 a 18, a cláusula editalícia n. 6.5, alínea *b* (fl. 267), por obrigar a realização de visita técnica "em até dois dias da data de abertura do certame" e violar, nesse esteio, a competitividade licitatória.

Os responsáveis pelo pregão presencial n. 52/2014 alegaram que o prazo estipulado para a visita técnica foi razoável e que a viabilidade da execução contratual e a formulação da proposta dependeriam do conhecimento da estrutura tecnológica do contratante pelos interessados (fls. 424/425 e 544).

Compulsando os autos e a legislação pertinente, não se vislumbrou qualquer vedação normativa ao conteúdo do item do edital questionado, de modo a se aplicar, no caso concreto, a tese consubstanciada na Denúncia n. 923922[15], segundo a qual "a exigência editalícia de visita técnica deve ser devidamente justificada pela imprescindibilidade de os concorrentes

---

[13] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Edital de Licitação n. 924210**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Sessão de 30/5/2019.
[14] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 923928**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Sessão de 25/4/2019.
[15] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 923922**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro substituto Licurgo Mourão. Publicação no *DOC* de 27/6/2019.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

conhecerem o local de execução contratual e pela natureza do objeto licitado". Nesse esteio, indicam-se o Acórdão TCU n. 1732/2014[16] e as Denúncias n. 911999[17], 911600[18] e 1031673[19].

Quanto à natureza do objeto licitado, a própria denunciante defendeu a complexidade do objeto licitatório ao reputar irregular o não parcelamento do objeto e a proibição de participação de empresas consorciadas, de modo a fundamentar a viabilidade, a razoabilidade e a importância da exigência editalícia de visita técnica no local de execução contratual.

Outrossim, a Administração Municipal obteve êxito em demonstrar a importância da visita técnica como instrumento de conhecimento, pelos potenciais licitantes, da infraestrutura municipal de tecnologia da informação e da demanda de treinamento exigida para a regular execução do objeto licitatório (fls. 424/425).

Destaca-se, ainda, o seguinte trecho da justificativa da Administração, à fl. 425, *in verbis*:

> (...) permitir que o interessado se apresente para vistoria no dia da abertura das propostas pode causar atrasos à abertura da licitação, ou, no mínimo, comprometer o adequado cumprimento do requisito, uma vez que a visita teria que ser feita às pressas para possibilitar a emissão do certificado e a participação da sessão pública, o que iria resultar no não atendendo da visita, que é o real conhecimento da estrutura administrativa e tecnológica. Sendo que, este real conhecimento influencia na formulação da proposta.

Dessarte, entende-se, em conformidade com o órgão técnico do TCEMG, pela **improcedência** do apontamento de irregularidade da cláusula 6.5.b do edital do pregão presencial n. 52/2014, relativo à diferença entre os prazos para visita técnica e para entrega das propostas.

4) Subjetividade em exigência editalícia de qualificação técnica

A denunciante asseverou, às fls. 18 a 21, que o item 6.5, alínea *a*, do edital do pregão presencial n. 52/2014, ao exigir atestado de capacidade técnica dos licitantes, "deixou de estabelecer objetivamente quais as parcelas que seriam consideradas para efeito de julgamento da aceitação ou não" do documento, em afronta ao disposto no art. 30, § 2º, da Lei n. 8.666/1993.

Em contraposição, os defendentes salientaram a "sintonia" entre a cláusula editalícia e o objeto licitado, além da precisão e da clareza dos requisitos estabelecidos no termo de referência (fls. 425/426 e 544/545).

As exigências de qualificação técnica elencadas na Lei n. 8.666/1993, na condição de garantias mínimas do cumprimento das obrigações, devem ser interpretadas mediante juízo de adequabilidade normativa, "em apreço à ampliação da competitividade dos certames promovidos pela Administração Pública"[20].

No caso concreto, o edital previu que o atestado deveria comprovar "a prestação de serviços similares, com características semelhantes ao objeto desta licitação" (fl. 267) e, em seu anexo IX, estabeleceu o modelo documental respectivo (fl. 359).

A previsão editalícia controversa atendeu, de forma satisfatória, a sistemática dos preceitos do art. 30 da Lei n. 8.666/1993, ao definir o conteúdo dos atestados de forma concisa, prévia e

---

[16] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1732/2014**. 2ª Câmara. Relator: Ministro Substituto Marcos Bemquerer. Sessão de 29/4/2014.
[17] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 911999**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Publicação no *DOC* de 11/9/2018.
[18] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 911600**. 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Mauri Torres. Publicação no *DOC* de 15/6/2018.
[19] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 1031673**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no *DOC* de 5/7/2018.
[20] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2716/RO**. Relator: Ministro Eros Grau. Tribunal Pleno. Publicação no *DJ* de 6/3/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

objetiva (§ 2º), ao mesmo tempo em que permitiu a apresentação, pelos licitantes, de "certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente" (§ 3º).

A especificação mais precisa e detalhada dos softwares, conforme pleito da empresa denunciante, poderia ensejar violação à competitividade licitatória e até direcionamento do certame.

Dessa feita, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, pela **improcedência** do apontamento de irregularidade do item 6.5.a do edital do pregão presencial n. 52/2014, referente à subjetividade em exigência de qualificação técnica.

5) Obscuridade na descrição dos documentos necessários ao registro cadastral

A empresa denunciante questionou a ausência de descrição dos documentos exigidos para a solicitação do "Certificado de Registro Cadastral" da Prefeitura Municipal de Alfenas, previsto nas cláusulas 6.2 e 6.3 do edital do pregão presencial n. 52/2014 (fls. 22/25).

Os responsáveis pelo processo licitatório posicionaram-se pela desnecessidade de "previsão expressa no edital em análise da forma como é obtido o CRC" (fl. 427) e alertaram que no endereço eletrônico da prefeitura constavam "os documentos necessários para inclusão do cadastro, sendo este um registro amplamente divulgado e permanentemente aberto aos interessados" (fl. 545).

O art. 34 da Lei n. 8.666/1993 e o art. 4º, XIV, da Lei n. 10.520/2002[21] permitiram a manutenção, pelos órgãos e pelas entidades da Administração Pública, de registros cadastrais temporários com natureza de habilitação prévia de empresas interessadas em participar dos futuros certames, de maneira a tornar desnecessária nova apresentação de alguns documentos habilitatórios pelos cadastrados e, por conseguinte, simplificar os procedimentos e minimizar os riscos de inabilitação por vícios documentais. Nesse viés, cita-se a Denúncia n. 969465[22].

No presente caso, os interessados tiveram 2 (duas) possibilidades – apresentar o certificado de registro cadastral ou apresentar os documentos elencados na cláusula editalícia 6.3, de sorte que a regra controversa não impediu ou prejudicou a participação de empresas que não possuíam o aludido certificado.

A relação de documentos para efetuar o registro cadastral junto à Prefeitura Municipal de Alfenas estava disponível no portal eletrônico do órgão e poderia, ainda, ser obtida por telefone ou por correio eletrônico, de forma a tornar desnecessária a previsão editalícia pugnada pela denunciante. Ausente, portanto, violação à competitividade, ainda mais diante da ausência de previsão legal expressa quanto à necessidade de descrição, em edital licitatório, dos documentos exigidos para emissão do "certificado de registro cadastral".

Desse modo, entende-se, em conformidade com o órgão técnico do TCEMG, pela **improcedência** do apontamento de irregularidade nas cláusulas 6.2 e 6.3 do edital do pregão presencial n. 52/2014, relativo à obscuridade na descrição dos documentos necessários ao registro cadastral.

6) Impedimento da participação de representante legal não credenciado

---

[21] BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 10520/2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Publicação no *DOU* de 18/7/2002.

[22] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Denúncia n. 969465**. 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Gilberto Diniz. Publicação no *DOC* de 22/5/2018.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

A denunciante se insurgiu contra a cláusula 3.2 do edital do pregão presencial n. 52/2014, segundo a qual não seriam "recebidos os envelopes contendo a proposta comercial e os documentos de habilitação das empresas que não comprovem o credenciamento de seu representante legal" (fl. 263).

Os defendentes argumentaram pela inexistência de prejuízo aos licitantes e reconheceram que "a falta de credenciamento no pregão não impossibilita a participação de empresas interessadas quanto à proposta escrita, mas sim quanto à apresentação de lances verbais e demais atos realizados na sessão pública" (fls. 427/428 e 546/547).

O art. 4º, inciso VI, da Lei n. 10.520/2002[23], ao disciplinar a fase externa do pregão, prescreveu, *ipsis litteris*:

> Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: (...)
>
> VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame; (...).

A obrigatoriedade de credenciamento dos licitantes ou dos representantes legais a que alude o dispositivo legal supracitado não abrange a (i) entrega de envelopes com a documentação e com as propostas por escrito e o (ii) acompanhamento da sessão pública.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União sustentou que "em lugar algum há previsão de que a licitante deverá ser 'descredenciada' por insuficiência na documentação comprobatória do vínculo da empresa com seu representante; este apenas não poderá se manifestar"[24].

Não há, sequer, compulsoriedade da presença do interessado ou de representante no dia designado para o recebimento e o julgamento das propostas.

Ressalva-se, no entanto, a necessidade de o licitante interessado credenciar seu representante legal para a oferta de novos preços na disputa por lances verbais.

Em julgamento dos Recursos Ordinários n. 997552[25] e 997553[26], sob relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, o TCEMG consolidou o entendimento que se segue:

> O credenciamento, nos termos do art. 4º, inciso VI, da Lei n. 10.520/2002, consiste em uma fase preliminar da modalidade pregão, em que os interessados comprovam possuírem poderes para representar a empresa e para apresentar propostas. Ainda que o interessado não se credencie, ele poderá apresentar propostas, sendo-lhe vedado, contudo e apenas, participar da fase de lances.

No caso concreto, o item editalício questionado denotou potencialidade de prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração e violou os comandos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 c/c art. 3º da Lei 8.666/1993.

Entretanto, não há nos autos elementos que indiquem ou comprovem qualquer prejuízo decorrente da cláusula editalícia controversa, como o descredenciamento de participante ou o

---

[23] BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 10520/2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Publicação no *DOU* de 18/7/2002.
[24] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 1183/2017**. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 7/6/2017.
[25] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Recurso Ordinário n. 997552**. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no *DOC* de 22/11/2017.
[26] MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Recurso Ordinário n. 997553**. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Publicação no *DOC* de 22/11/2017.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

impedimento da participação de representante legal não credenciado.

Dessa forma, entende-se, em consonância com a unidade técnica do TCEMG, pela **procedência** do apontamento de irregularidade do item 3.2 do edital do pregão presencial n. 52/2014, referente ao impedimento da participação de representante legal não credenciado, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 c/c art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

Deixa-se de aplicar **multa** aos responsáveis, tendo em vista a inexistência de elementos indicadores ou comprobatórios de qualquer prejuízo decorrente da cláusula editalícia controversa.

Recomenda-se ao atual prefeito municipal de Alfenas evitar, nos processos licitatórios ulteriores, a previsão de obrigatoriedade de credenciamento dos licitantes ou dos representantes legais para o acompanhamento da sessão pública e para a entrega de envelopes com a documentação e com as propostas por escrito.

7) Ausência de fundamentação da escolha pela concessão de uso de *software*

O Ministério Público de Contas questionou, às fls. 531 a 533, a inexistência de justificativa técnica e econômica para a escolha pela concessão de uso de *software*, diante de outras opções mercadológicas que atenderiam a pretensão contratual da Administração.

Os defendentes refutaram o apontamento ministerial, às fls. 547 a 550, e sintetizaram as alegações nos seguintes termos (fl. 550):

> I) o uso de *softwares* gratuitos demanda profissionais habilitados e uma estrutura física mínima para implantação, adaptação, manutenção e atualização dos programas, além de treinamento dos servidores públicos, motivos que se revelam como custos indiretos. Nas atuais circunstâncias, não se afigura vantajoso ao Município de Alfenas adotar o *software* livre;
>
> II) as soluções tecnológicas disponibilizadas pelo Governo federal necessitam de adaptação para se adequarem às necessidades da Administração Municipal, principalmente no que se refere ao dever de prestação de contas ao TCEMG e à necessária integração entre os sistemas de gestão pública;
>
> III) a formação de um consórcio público é medida que depende de esforços políticos de mais de um ente, exigindo um processo longo e meticuloso para sua consecução, o que não pode ser intentado no momento, pelo município de Alfenas;
>
> IV) o custo para aquisição de uma licença permanente é maior do que aquele dispendido para a licença temporária, além de sujeitar a Administração Pública ao desperdício de recursos públicos caso ela deseje, a curto ou médio prazo, substituir o *software* adquirido.

Conforme aduzido no aditamento do *Parquet* de Contas, a opção administrativa pela aquisição de licença de uso de *software* deve ser objeto de adequada fundamentação legal, técnica e econômica, de forma expressa nos autos do processo licitatório, em virtude da potencialidade de restrição à competitividade licitatória.

Transcreve-se, nesse viés, ementa jurisprudencial exarada pelo Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

> Cláusulas com potencial de restringir o caráter competitivo do certame devem ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação que indiquem a obrigatoriedade de inclusão de tais regras para atender às necessidades específicas do

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

órgão, sejam de ordem técnica ou econômica.[27]

Compulsando os autos, não se localizou, no curso do processo licitatório, as justificativas extemporâneas aventadas na defesa técnica dos responsáveis. Outrossim, não há nos autos elementos que demonstraram prejuízo técnico, econômico, e efetivo dano à competitividade licitatória ou à isonomia.

Dessarte, entende-se, em consonância com a unidade técnica do TCEMG, pela **procedência** do apontamento de irregularidade referente à inexistência de justificativa técnica e econômica para a escolha pela concessão de uso de *software*, diante de outras opções mercadológicas aptas à pretensão contratual administrativa, com fundamento no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 c/c arts. 2º e 50 da Lei n. 9.784/1999.

Deixa-se de aplicar **multa** aos responsáveis pela ausência de prejuízo ao erário[28] e por não restar comprovado, no presente caso, o efetivo dano à competitividade, à isonomia ou à economicidade.

Recomenda-se ao atual prefeito municipal de Alfenas registrar, nos processos licitatórios ulteriores, as justificativas legais, técnicas e econômicas para a aquisição de licença de uso de *software*, de forma expressa nos autos do processo licitatório, em virtude da potencialidade de prejuízo à competitividade, à isonomia e à economicidade.

8) Falta de distinção entre serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea em relação ao prazo de duração do contrato

O *Parquet* de Contas suscitou, à fl. 533, irregularidade "quanto à falta de distinção entre os serviços de trato sucessivo (locação de *software* e serviços pertinentes) e os de prestação instantânea (conversão de dados, implantação, interligação de sistemas, customização, treinamento) em relação ao prazo de duração do contrato e da possibilidade de sua renovação, cláusula 6ª (sexta) da minuta de contrato, desconsiderando, desta forma, a transparência e a objetividade, ao arrepio do art. 40, inciso I, da Lei n. 8.666/1993".

Os responsáveis refutaram o argumento, às fls. 551 a 553, e defenderam que a diferença entre os serviços de trato sucessivo e os de prestação instantânea foi indicada, ainda que de modo indireto, no termo de referência, enquanto que, no tocante à duração do contrato celebrado, o cronograma físico-financeiro estabeleceu os prazos de duração dos serviços e a cláusula quarta da minuta contratual vinculou a prorrogação contratual ao preceito do art. 57, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993.

Em análise dos autos, confirmaram-se as alegações dos defendentes quanto à diferenciação entre os serviços de trato sucessivo e os de prestação instantânea (fls. 357/358). No item 9 do termo de referência, os serviços foram divididos em dois itens, sendo que no primeiro – migração, implantação e treinamento – os valores unitários foram estimados em parcela única e no segundo – manutenção mensal, atualizações, customizações, assessoria e suporte técnico – os montantes foram previstos para doze meses.

Os responsáveis também obtiveram êxito em demonstrar a insubsistência do argumento do Órgão Ministerial quanto à duração dos contratos, consoante se infere do cronograma físico-financeiro (fls. 362/363) e das cláusulas 3.1.1.3 e 4 da minuta de contrato (fl. 286).

---

[27] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2441/2017**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 1º/11/2017.
28 Nesse sentido: (1) BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2241/2012**. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 22/8/2012; e (2) BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 481/2008**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 26/3/2008.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

Avulta-se, ainda, que o órgão técnico do TCEMG (fl. 1780) e o Ministério Público (fl. 1783v) consideraram elidido o indício de irregularidade, diante das justificativas apresentadas.

Dessa feita, entende-se, em consonância com o órgão técnico do TCEMG e com o parecer conclusivo ministerial, pela **improcedência** do apontamento de irregularidade referente à distinção entre os serviços de trato sucessivo e os de prestação instantânea.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, reconheço, de ofício, em prejudicial de mérito, a ocorrência da **prescrição** intercorrente da pretensão punitiva do TCEMG relativa aos apontamentos de irregularidades constantes na **Denúncia n. 912205**, com fundamento no art. 110-F, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Entendo, no mérito, pela **procedência parcial** da **Denúncia n. 932582**, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, tendo em vista (1) a irregularidade do item 3.2 do edital do pregão presencial n. 52/2014, relativa à previsão de impedimento da participação de representante legal não credenciado, com fundamento no art. 37, XXI, da Constituição da República de 1988 c/c art. 3º da Lei 8.666/1993, bem como (2) a inexistência de justificativa técnica e econômica para a escolha pela concessão de uso de *software*, diante de outras opções mercadológicas aptas à pretensão contratual administrativa, com fundamento no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 c/c arts. 2º e 50 da Lei n. 9.784/1999.

Deixo de aplicar **multa** aos responsáveis, tendo em vista a inexistência de elementos indicadores ou comprobatórios de prejuízo decorrente das cláusulas editalícias controversas.

Recomendo ao atual prefeito municipal de Alfenas (1) evitar, nos processos licitatórios ulteriores, a previsão de obrigatoriedade de credenciamento dos licitantes ou dos representantes legais para o acompanhamento da sessão pública e para a entrega de envelopes com a documentação e com as propostas por escrito, assim como (2) registrar as justificativas legais, técnicas e econômicas para a aquisição de licença de uso de *software*.

Intimem-se as partes acerca do teor decisório.

Após o trânsito em julgado e a adoção das medidas cabíveis à espécie, **arquivem-se** os autos, nos termos regimentais.

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)** reconhecer, de ofício, na prejudicial de mérito, a ocorrência da prescrição intercorrente da pretensão punitiva do TCEMG relativa aos apontamentos de irregularidades constantes na Denúncia n. 912205, com fundamento no art. 110-F, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008; **II)** julgar, no mérito, pela procedência parcial da Denúncia n. 932582, em consonância com o órgão técnico do TCEMG, tendo em vista: **a)** a irregularidade do item 3.2 do edital do pregão presencial n. 52/2014, relativa à previsão de impedimento da participação de representante legal não credenciado, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 c/c art. 3º da Lei 8.666/1993; **b)** a inexistência de justificativa técnica e econômica para a escolha pela concessão de uso de *software*, diante de outras opções mercadológicas aptas à pretensão contratual administrativa, com fundamento no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 c/c arts. 2º e 50 da Lei n. 9.784/1999; **III)** deixar de aplicar multa aos responsáveis, tendo em vista a inexistência

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267

de elementos indicadores ou comprobatórios de prejuízo decorrente das cláusulas editalícias controversas; **IV)** recomendar ao atual prefeito municipal de Alfenas (i) evitar, nos processos licitatórios ulteriores, a previsão de obrigatoriedade de credenciamento dos licitantes ou dos representantes legais para o acompanhamento da sessão pública e para a entrega de envelopes com a documentação e com as propostas por escrito, assim como (ii) registrar as justificativas legais, técnicas e econômicas para a aquisição de licença de uso de *software*; **V)** determinar a intimação das partes acerca do teor decisório; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, nos termos regimentais, após o trânsito em julgado e a adoção das medidas cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente José Alves Viana.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de setembro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(*assinado digitalmente*)

jc/kl

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

_____

Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 1970267