

DENÚNCIA N. 1040710

Denunciante: CSM – Central de Software Municipal Ltda.
Procedência: Prefeitura Municipal de Poço Fundo
Responsáveis: Renato Ferreira de Oliveira, Prefeito; Patrícia Sarkis Carneiro Abrahão, Pregoeira e Subscritora do Edital
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CESSÃO DE DIREITO DE USO TEMPORÁRIO DE SOFTWARE INTEGRADO PARA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, ADMINISTRATIVA E CONTRATAÇÃO DE TREINAMENTO E ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA. PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE DE AGIR. REJEITADA. MÉRITO. IMPROPRIEDADE NA ESPECIFICAÇÃO DAS FUNCIONALIDADES DO SOFTWARE DE CONTROLE DE LEIS E DECRETOS. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DA CAPACITAÇÃO TÉCNICA DOS SERVIDORES, EM DESACORDO COM O ART. 3º, INCISOS I E II, DA LEI FEDERAL N. 10.520/2002. IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Se os fatos denunciados têm repercussão na esfera pública e a empresa tem legitimidade para apresentar a Denúncia perante este Tribunal de Contas, afasta-se preliminar de falta de interesse de agir suscitada.
2. A Administração, ao estabelecer o objeto a ser licitado, deve fazê-lo de forma precisa e satisfatória, descrevendo-o de forma que traduza a sua real necessidade, com todas as características indispensáveis, pois só assim os licitantes podem ter todas as informações necessárias para a formulação do preço.

Primeira Câmara
33ª Sessão Ordinária – 8/10/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia oferecida pela empresa CSM – Central de Software Municipal Ltda. em face de supostas irregularidades ocorridas no Processo Licitatório n. 81/18 – Pregão Presencial n. 52/18, deflagrado pela Prefeitura de Poço Fundo, tendo por objeto a “contratação de empresa especializada para a cessão de direito de uso temporário de software integrado para gestão orçamentária, financeira, administrativa e contratação de treinamento e assessoria técnica especializada”, com pedido liminar de suspensão do certame.

Os autos foram recebidos como Denúncia em 18/04/2018, fl. 74. Distribuídos à minha relatoria (fl. 75), em sede de cognição sumária, não havendo verificado elementos que fundamentassem a concessão da medida preliminar pleiteada pela Denunciante, encaminhei os autos para a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação a fim de examinar os fatos denunciados, no prazo de 48 horas, uma vez que a abertura do certame iria ocorrer em 20/04/2018.

O exame preliminar foi feito pela Unidade Técnica (fl.77/84) que concluiu pela existência de irregularidades. Na sequência, foram os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que elaborou manifestação preliminar (fl. 86/88v).

Em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório estabelecidos no art. 5º, LV, da Constituição da República, determinei, a citação (fl. 89/89v) dos responsáveis, Sr. Renato Ferreira de Oliveira, Prefeito de Poço Fundo, e Sra. Patrícia Sarkis Carneiro Abrahão, Pregoeira e Subscritora do Edital, para apresentarem defesa e documentos que julgassem pertinentes.

Devidamente citados (fl. 114), os responsáveis apresentaram Defesa (fl. 115/123) e documentos (fl. 124/131).

A Unidade Técnica elaborou reexame (fl.133/144v) e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, expôs parecer conclusivo (fl.146/147v).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1. Da Preliminar de Mérito

Os responsáveis alegaram (fl.117) que “se o licitante decidir representar após ter caído o direito, compete aos Tribunais de Contas declarar a preclusão do direito de representar, sem prejuízo de eventual exame *ex officio*”. E mais (fl. 118) que não estaria demonstrado “o interesse de agir, pois, caracteriza-se pela presença do binômio necessidade-adequação, isto é, advém da necessidade de se obter, por intermédio do processo, a proteção ao interesse substancial de satisfazer um direito, seja de ordem material ou imaterial”.

As alegações dos Defendentes não merecem prosperar porque, neste caso, **o ato normativo impugnado na Denúncia não se limita à defesa de interesse particular**, mas, sim, repercute na esfera pública a demandar a atuação desta Corte de Contas, como órgão de controle externo, para zelar pela correta aplicação dos recursos públicos.

O Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução n. 12/2008) dispõe:

Art. 301. Qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato poderá denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização.

[...]

§2º A denúncia apresentada por pessoa jurídica será instruída com prova de sua existência e comprovação de que os signatários têm habilitação para representá-la.

Logo, as alegações dos responsáveis não merecem razão, pois, de acordo com o art. 301 do Regimento Interno desta Corte, **qualquer cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato pode denunciar ao Tribunal irregularidades ou ilegalidades de atos praticados na gestão de recursos públicos sujeitos à sua fiscalização**.

No mesmo sentido, dispõe o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

Tem-se, pois, **o direito de qualquer pessoa jurídica denunciar irregularidades na Administração Pública ao Tribunal de Contas.**

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos autos das Denúncias n. 756805, n. 799401, n. 801267, n. 706954, n. 701048, n. 701377, n. 740454, n. 740615 e n. 749030, entendeu, em síntese, que “a lei não trouxe qualquer restrição ao exercício do direito de denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas”, logo, “descabe o jurista instituí-la no exercício de atividade interpretativa”.

O Órgão Técnico, em sede de reexame, entendeu pela legitimidade da Denunciante, nos termos do art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93, vez que, na Denúncia apresentada, existia repercussão na esfera pública, demandando a atuação desta Corte de Contas no exercício do controle externo.

Acolho a manifestação da Unidade Técnica no sentido de que cabe às Cortes de Contas a tutela do interesse público, **na exata medida em que busca sindicat a regularidade ou irregularidade do procedimento licitatório face às normas legais.**

Afasto, assim, a preliminar de falta de interesse de agir, uma vez que os fatos denunciados têm repercussão na esfera pública e a empresa tem legitimidade para apresentar a Denúncia perante este Tribunal de Contas.

II.2. Do Mérito

II.2.1. Da ausência da planilha de custos estimados unitários como anexo do edital

A Denunciante alegou, nos itens “b” e “c” da peça inicial, a ausência de limitação dos preços unitários máximos dos itens licitados e a ausência de orçamento estimado dos itens da licitação (fl. 02v).

A Unidade Técnica (fl.77/84) entendeu irregular a ausência da planilha de custos estimados unitários como anexo do edital, assim como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (fl. 146/147).

Na Defesa, os responsáveis alegaram (fl. 121) que, apesar de não ter constado no Edital, os custos unitários poderiam ser apurados nos orçamentos, documentos anexos, do procedimento licitatório, considerando que a Administração, ao cotejar os serviços, levou em consideração os custos unitários e global.

Esta Corte de Contas já decidiu que a ausência da publicação dos custos no Edital de Pregão não pode ser considerada como irregularidade:

RECURSO ORDINÁRIO – PREFEITURA MUNICIPAL – AQUISIÇÃO DE PNEUS – AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHA – PREVISÃO DE QUE O PRODUTO SEJA DE PRIMEIRA LINHA – EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO, NO MOMENTO DA ENTREGA DA PROPOSTA POR TODOS OS LICITANTES, DE GARANTIA DO FABRICANTE – PROPORCIONALIDADE DA MULTA APLICADA – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO – REDUÇÃO DAS MULTAS INDIVIDUAIS – ARQUIVAMENTO.

1) Nos procedimentos licitatórios da modalidade pregão, **o orçamento estimado em planilha pode constar, apenas, da fase interna**, não necessitando estar publicado como anexo do edital, nos termos do art. 3º, III, da Lei n. 10520/02. (...) (RO 887.854 Pleno TCE/MG, sessão de 27/08/2014) (grifei)

Observo que os responsáveis juntaram (fl. 124/131) três cotações de preços unitários e globais das empresas: (1) União Soluções em Gestão Pública, total geral R\$298.400,00; (2) Grupo Embras, total geral R\$361.100,00; e (3) Tera Brasil Sistemas, total geral R\$329.800,00.

Assim, tendo em vista as cotações apresentadas e a não obrigatoriedade de anexação do orçamento estimado em planilhas no Edital de Pregão, podendo constar dos documentos da fase interna, conforme jurisprudência desta Corte de Contas, considero afastada a irregularidade apresentada.

II.2.2. Da impropriedade na especificação das funcionalidades do software de controle de leis e decretos, quanto à verificação de número de votos das leis, nome de assessores, quóruns de votações, direcionar e sugerir os trâmites das matérias, gerar documentos nos trâmites das matérias, gerenciamento das correspondências recebidas do legislativo e gerar ofícios para encaminhamento de proposições lidas e aprovadas na sessão

A Denunciante alegou, no item “d” da peça inicial, que era irregular o Poder Executivo licitar o software de controle de leis e decretos (fl.03v).

Na Defesa (fl. 115/131), os responsáveis aceitaram que houve uma exacerbação das exigências, com o intuito de garantir maior informação dos atos políticos, o que, segundo afirmaram, não trouxe prejuízos ao serviço, sendo uma forma de garantir maior publicidade dos atos públicos.

A Unidade Técnica ratificou (fl.138) seu estudo no sentido de que houve irregularidade na licitação do software com tais funcionalidades.

Assim, havendo o Poder Executivo admitido ter extrapolado sua competência ao licitar software de leis e decretos, afim de executar algum tipo de controle político sobre as atividades do Poder Legislativo, além de simplesmente acompanhamento da atividade legislativa, **mantenho a irregularidade apontada.**

II.2.3. Do prazo para implantação do sistema de softwares de gestão

A Denunciante alegou (no item “e”) ter havido contradição entre o item 2.8 do Edital e o item 7 da Minuta do Contrato quanto ao prazo de implantação do sistema objeto do certame.

Na Defesa (fl. 122/123), os responsáveis alegaram que, no prazo total de 4 meses, tinham sido incluídas todas as fases de implantação do sistema: migração, configuração dos sistemas, instalação dos módulos e capacitação dos servidores. Para as duas primeiras etapas (migração e configuração dos sistemas) o Contratado teria um prazo de 3 (três) meses e para a instalação dos módulos e capacitação dos servidores 30 (trinta) dias após a conclusão das duas primeiras etapas.

Com tais explicações dos responsáveis, considero afastada a irregularidade.

II.2.4. Da ausência de detalhamento da capacitação técnica dos servidores, em desacordo com o art. 3º, incisos I e II, da Lei Federal n. 10.520/2002

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas apontou (fl. 87/88v) que não constava do instrumento convocatório detalhamentos necessários relativos à capacitação dos servidores responsáveis pela operacionalização do sistema, tais como: a) número de horas aula; b) quantidade de turmas a serem disponibilizadas; c) datas e locais para cursos; d) quantidade, ainda que mínima, de funcionários a serem treinados, com isso o interessado ficaria sem parâmetros para elaborar sua proposta e impediria que a Administração quantificasse e fiscalizasse os serviços.

Na Defesa (fl. 115/131), os responsáveis transcreveram o item 9 do Anexo I do Edital e alegaram que o edital não contemplava a possibilidade de pagamento por hora/aula, sendo que o treinamento ocorreria junto com a implantação do sistema, sendo as dúvidas do treinamento sanadas através de suporte técnico remoto.

Sobre a matéria, este Tribunal de Contas decidiu, nos autos na Denúncia n. 969132, da relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, em sessão da Segunda Câmara, 08/09/2016:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. CESSÃO DE LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO PÚBLICA. EDITAL. IRREGULARIDADES. EXIGÊNCIA DE DESCRIÇÃO DE MARCAS, MODELOS E/OU REFERÊNCIA DOS PRODUTOS NA PROPOSTA COMERCIAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE. AGLUTINAÇÃO DOS SERVIÇOS LICITADOS. EXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. AUSÊNCIA DE QUANTITATIVOS NO QUE SE REFERE AO TREINAMENTO DE USUÁRIOS. FATO NÃO IMPEDITIVO À FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS. NÃO COMPROVAÇÃO DE OFENSA À COMPETITIVIDADE. PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO. VEDAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. INOCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÃO.

(...)

3. A ausência de definição no edital dos requisitos mínimos necessários para o treinamento dos usuários pode ocasionar ineficiência nos treinamentos, comprometendo a execução contratual. Entretanto, a participação de seis licitantes no certame demonstra que a falta de todos os requisitos para o treinamento dos usuários não impediu a formulação de propostas, tampouco restringiu a participação no certame.

Na decisão citada acima, embora no Termo de Referência não tenha sido especificado o número de servidores a serem treinados, foi fixada pelo Edital **a carga horária do treinamento a ser ministrado em 120 horas/aula**, o que possibilitou que as licitantes formulassem suas propostas.

Na presente Denúncia, observo no Anexo IV, (fl. 59v) e no Anexo VIII – Minuta de Contrato (fl.68) os Itens 4 e 5 – Treinamentos e Assessoria Técnica Especializada: 4. Treinamento/Assessoria Técnica **na sede da Contratada**: 100 horas, e 5. Treinamento/Assessoria Técnica **na sede da Contratante**: 100 horas. No entanto, **o Item XVI do Edital** (fl. 21) – Do Local e das Condições de Prestações de Serviço **estabelece que a prestação dos serviços se dará na sede da Prefeitura Municipal**.

Entendo que a Administração, ao estabelecer o objeto a ser licitado, deve fazê-lo de forma precisa e satisfatória, descrevendo-o de forma que traduza a sua real necessidade, com todas as características indispensáveis, pois **só assim os licitantes teriam todas as informações necessárias para a formulação do preço**. A Lei n. 10.520/02 preconiza em seu art. 3º, inc. II:

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Assim, acolho os apontamentos da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e **considero irregulares as contradições havidas no objeto do certame, tais como locais para cursos**, os quais podem comprometer a formulação das propostas e impedir que a Administração fiscalize os serviços efetivamente prestados.

II.2.5. Da não definição das parcelas de maior relevância e valor significativo para aferição da qualificação técnica, em desacordo com o art. 30, § 2º, da Lei Federal n. 8.666/1993

Na Defesa (fl. 115/131), os responsáveis alegaram que a solução de TI contemplaria a implantação de módulos interligados, sendo que todos os módulos seriam relevantes, vez que a ausência de comprovação de qualificação em qualquer dos módulos poderia gerar insegurança no compartilhamento dos dados.

De fato, observo que o §2º do item IX do Edital não definiu as parcelas de maior relevância para exigência de comprovação de qualificação técnica. No entanto, o objeto do certame foi composto de vários módulos operando de forma integrada.

Assim, concordo com a Unidade Técnica que, por não se tratar de desenvolvimento de software, mas da locação de licenças já prontas, não havia, no caso concreto, como indicar item de maior relevância para o produto em questão, que era uno e indivisível.

Esse também é o entendimento do TCU na Representação acerca de possíveis irregularidades em Pregão Eletrônico promovido pelo Exército Brasileiro – Comando da 1ª Região Militar, destinado à aquisição de seis licenças de softwares, cada qual compondo um item específico do certame, com previsão de aquisição de uma licença para cada um dos itens licitados e respectivos serviços de instalação e treinamento. Dentre outras irregularidades, foi apontada a **falta de identificação das parcelas de maior relevância do objeto licitado, para fins de julgamento dos atestados de capacidade técnica**. Quanto a esse aspecto, concluiu a Relatora:

Por não se tratar de desenvolvimento de software, mas da aquisição de licenças já prontas, não há, no caso concreto, como indicar item de maior relevância para o produto em questão, que é uno e indivisível. (Acórdão 3257/2013-Penário, TC 008.907/2013-7, relatora Ministra Ana Arraes, 27/11/2013). (grifei)

Acolho o argumento da Defesa de que todos os módulos eram igualmente importantes sendo impossível identificar parcelas mais relevantes, portanto, fica afastada a irregularidade apontada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

III – CONCLUSÃO

No mérito, voto pela procedência parcial da Denúncia, considerando irregulares: (a) a inclusão de software de controle de leis e decretos no objeto da Licitação, e (b) as contradições havidas no objeto do certame, tais como locais para cursos. Por consequência, deve ser aplicada a sanção pecuniária – pessoal e individualmente – ao Sr. Renato Ferreira de Oliveira – Prefeito Municipal de Poço Fundo, e à Sra. Patrícia Sarkis Carneiro Abrahão – Pregoeira e Subscritora do Edital, no valor total de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), como incursos no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração às normas legais, assim discriminados:

1. ao Sr. Renato Ferreira de Oliveira, a quantia de R\$1.000,00;
2. à Sra. Patrícia Sarkis Carneiro Abrahão, a quantia de R\$500,00;

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos. Intime-se. Registre-se.

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 no voto do Relator, em: **I)** afastar a preliminar de falta de interesse de agir, uma vez que os fatos denunciados têm repercussão na esfera pública e a empresa tem legitimidade para apresentar a Denúncia perante este Tribunal de Contas; **II)** julgar parcialmente procedente a denúncia, no mérito, considerando irregulares: (a) a inclusão de software de controle de leis e decretos no objeto da Licitação, e (b) as contradições havidas no objeto do certame, tais como locais para cursos; **III)** aplicar sanção pecuniária – pessoal e individualmente – ao Sr. Renato Ferreira de Oliveira – Prefeito Municipal de Poço Fundo, e à Sra. Patrícia Sarkis Carneiro Abrahão – Pregoeira e Subscritora do Edital, no valor total de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), como incursos no artigo 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), pela prática de infração às normas legais, assim discriminados: 1) ao Sr. Renato Ferreira de Oliveira, a quantia de R\$1.000,00 (um mil reais); 2) à Sra. Patrícia Sarkis Carneiro Abrahão, a quantia de R\$500,00 (quinhentos

reais); **IV**) determinar a intimação; **V**) determinar, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio e o Conselheiro Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de outubro de 2019.

JOSÉ ALVES VIANA

Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

ahw/tp/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**