Processo:	**977649**
Natureza:	**Denúncia**
Denunciante:	Eicon Controles Inteligentes de Negócios Ltda.
Órgão/Entidade:	Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves
Responsáveis:	Daniela Corrêa Nogueira Cunha, Karina Monteiro da Silva
Procuradores:	Geisa Tatiana da Silva Campos, OAB/MG 144.883; Marísia Inácia da Silva Campos, OAB/MG 58.780
MPTC:	Maria Cecília Borges
RELATOR:	CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

PRIMEIRA CÂMARA – 10/11/2020

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE SOFWARE DE GESTÃO. REGULARIDADE DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. A escolha efetuada pela Administração Pública pela locação de licença de uso de software de gestão trata-se de uma decisão discricionária do gestor, devendo, contudo, ser tecnicamente justificável.
2. A comprovação da existência, no edital, de distinção entre os serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea afasta eventual irregularidade suscitada.
3. Nas licitações na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas deve estar presente na fase interna da licitação, ou seja, nos autos do processo administrativo referente à licitação, nos termos do art. 3º, III, da Lei n. 10.520/02, não necessitando estar publicado como anexo do edital.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar improcedentes os apontamentos analisados na Denúncia, bem como os referentes às supostas irregularidades apontadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal com relação ao edital do Pregão Presencial n. 015/2016 – Processo Licitatório n. 046/2016, realizado pela Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves;

II) determinar a intimação das partes pelo DOC e do Ministério Público junto ao Tribunal na forma regimental;

III) determinar, após cumpridas as disposições desta decisão e as regimentais pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

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

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de novembro de 2020.

JOSÉ ALVES VIANA
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(*assinado digitalmente*)

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. 2283266

PRIMEIRA CÂMARA – 10/11/2020

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia oferecida pela empresa Eicon Controles Inteligentes de Negócios Ltda., no qual noticia a ocorrência de supostas irregularidades praticadas no Processo Licitatório n. 046/2016, Pregão Presencial n. 015/2016, deflagrado pela Prefeitura de Ribeirão das Neves, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de locação de software para controle e gestão do município e serviços interligados de implantação e hospedagem, customização, treinamento, operação assistida e recuperação de panes (fl. 1/196 – fl. 2/197, peça 12 do SGAP).

Por meio do despacho datado de 8/4/2016, o Conselheiro Presidente recebeu a documentação e determinou sua autuação como Denúncia (fl. 198 – fl. 200, peça 12).

Em cumprimento a determinação do Relator (fl. 200/200- v, fl. 202/203, peça 12), a Prefeita de Ribeirão das Neves, Sra. Daniela Corrêa Nogueira Cunha, encaminhou a este Tribunal os documentos de fl. 211/486 e 491/576 – fl. 4/354, peça 13, fl. 3/167, peça 14).

Em exame inicial, fl. 578/583 – fl. 169/179, peça 14, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação concluiu pela regularidade do edital do pregão e sugeriu o arquivamento dos autos.

Entretanto, antes do cumprimento do despacho do Relator de fl. 585/586 – fl. 181/183, peça 14, a denunciante encaminhou nova documentação, juntada a fl. 589/769 e 782/1092 (fl. 186/366, peça 14, peça 15 e fl. 3/111, peça 16).

Em nova análise sobre os documentos apresentados e em face do edital retificado, a unidade técnica ratificou o estudo anterior e entendeu pela improcedência da denúncia com consequente arquivamento dos autos, consoante fl. 1095/1104 (fl. 114/131, peça 16).

Em manifestação preliminar de fl. 1105/1110 (fl. 132/142, peça 16), o Ministério Público junto ao Tribunal - MPTC requereu o aditamento de diversas irregularidades verificadas no certame à presente denúncia, como: ausência de fundamentação da escolha pela concessão de uso, falta de distinção entre os serviços de trato sucessivo e os de prestação instantânea, insuficiência do termo de referência, exigência de comprovação de qualificação técnica-operacional sem exigência de qualificação técnico-profissional, exigência de qualificação técnica sem ser para as parcelas de maior relevância.

Nos termos do despacho de fl. 1111 – fl. 143, peça 16, o Relator determinou a citação das Sras. Daniela Corrêa Nogueira Cunha e Karina Monteiro da Silva, respectivamente, Prefeita e Pregoeira à época, para apresentarem suas alegações acerca dos fatos apontados no parecer do MPTC.

Regularmente citadas, as responsáveis apresentaram as suas defesas a fl. 1116/1129 (fl. 148/161, peça 16).

Por ocasião do reexame (peça 18), a 3ª CFM entendeu pela procedência parcial da denúncia, em função de irregularidades identificadas no Pregão Presencial n. 015/2016, em violação ao ordenamento jurídico, tais como: (a) ausência de fundamentação da escolha pela concessão de uso sem que tenha sido considerado a vantagem de se utilizar softwares gratuitos existentes, a viabilidade de filiar-se às redes de compartilhamento de soluções governamentais, a viabilidade de celebração de consórcio público para redução do custo fixo de desenvolvimento do software, bem como a vantagem de se adquirir a licença permanente do software; (b) falta de distinção entre os serviços de trato sucessivo (locação de software e serviços interligados de implantação e hospedagem) e os de prestação instantânea (customização, treinamento, operação assistida e recuperação de panes) em relação ao prazo de duração do contrato e da possibilidade sua renovação, ao arrepio do art. 40, I, da Lei n. 8.666/93; (c) insuficiência do termo de referência, instrumento que deveria conter os

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. 2283266

elementos necessários e suficientes à avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, o que contraria o art. 8º, II, do Decreto n. 3.555/2000 c/c art. 4º, XX, do Decreto estadual n. 44.786/2008. Apontou, ao final, que tais irregularidades são passíveis de aplicação de multa às responsáveis, por terem praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Em parecer conclusivo (peça 20), o *Parquet* corroborou com o entendimento esposado pela unidade técnica quanto à procedência parcial da denúncia. Entretanto, diante dos argumentos sustentados pelas responsáveis em suas manifestações, entendeu que não agiram com dolo ou erro grosseiro, de forma que opinou pela emissão de recomendação às responsáveis.

No essencial, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Das irregularidades apontadas pela denunciante:

a- Vedação à participação de empresas em processo de recuperação judicial

Por ocasião da denúncia, a empresa Eicon Controles Inteligentes de Negócios Ltda. Apontou diversas irregularidades no edital do Processo Licitatório n. 046/2016, Pregão Presencial n. 015/2016, dentre estas, a vedação contida no item 3.3.1 "b", por ser restritiva à ampla participação no certame.

Entretanto, em virtude de impugnações e parecer jurídico, o edital foi republicado e o referido item foi alterado de modo a permitir que empresas sob processo de recuperação judicial possam participar da licitação desde que apresentem a homologação judicial do plano de recuperação e demonstrar os demais requisitos de capacidade econômico financeira.

Desta forma, restou sanada a irregularidade apontada.

Entretanto, com relação a este tema, impõe-se esclarecer que, de fato, empresas em recuperação judicial não podem ser impedidas de contratar com o poder público, mesmo porque já encontram barreira com a obrigatoriedade da apresentação da Certidão Negativa de Recuperação Judicial para participação em processos licitatórios.

Tal é o entendimento manifestado pela 1ª turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, quando do exame do agravo em Recurso Especial – ARESP 309.867, no sentido que empresas submetidas a processos de recuperação judicial podem participar de licitação desde que demonstrem, na fase de habilitação, ter viabilidade econômica.

Ou seja, estando a empresa em recuperação judicial em situação tributária e fiscal regular, estará apta a contratar com o poder público, bastando comprovar a sua regularidade fiscal por meio das negativas fiscais exigidas.

b- Aglutinação do objeto entre prestação de serviços de locação de software e prestação de serviços de suporte técnico especializado em soluções tributárias, econômicas e fiscais

O denunciante aponta que o objeto do certame abrange prestação de serviços de locação de software e prestação de serviços de hospedagem, em contradição ao princípio do parcelamento, o que restringiria a competição.

A unidade técnica salientou que a regra nas licitações promovidas pela Administração é o parcelamento do objeto, conforme previsão contida no §1º, do art. 23, da Lei n. 8.666/93, bem como nas Súmulas n. 247 do Tribunal de Contas da União – TCU e n. 114 desta Casa.

Aduziu, ainda, que a falta do parcelamento só é admitida quando a indivisibilidade do objeto for motivada. Concluiu, no caso, que não seria viável a realização de dois certames, um para implantação e outro para hospedagem de dados, por entender que a contratação de sistemas de

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. 2283266

softwares é matéria complexa e que restou demonstrada no edital a viabilidade de se optar pela adoção dos sistemas conjuntamente.

Quanto a essa questão, identifico que este Tribunal vem entendendo pela obrigatoriedade da subdivisão técnica em parcelas de objetos licitados quando viável, tendo em vista a ampliação da competitividade e o melhor aproveitamento dos recursos do mercado, desde que não se percam de vista os ganhos de escala. Entretanto, entendo que devem ser aferidas as condições para esse parcelamento, caso a caso, cuja opção deve estar sujeita à devida explicitação de suas razões.

No caso dos autos, verifico que a solução tecnológica pretendida necessita de operacionalização integrada, ou seja, deve facilitar a gestão coordenada das diversas áreas, de forma que os softwares devem, necessariamente, "conversar entre si", possibilitando ao gestor uma visão articulada. Essa necessidade, à primeira vista, revela a dificuldade de se franquear a contratação dos diversos módulos a empresas distintas, vez que a operacionalização dessa gestão integrada se revelaria bastante complexa.

Desse modo, entendo que não restou configurada, no caso, a irregularidade suscitada; porém, saliento que cabe ao gestor sempre avaliar a solução de subdivisão em parcelas do objeto pretendido.

c- Da ausência dos quantitativos de treinamento

O denunciante alega que o edital é irregular por não constar o número máximo de servidores municipais que deverão ser submetidos a treinamento na fase de implantação do sistema.

Em virtude da análise realizada, o órgão técnico entendeu pela improcedência do apontamento, posto que não é razoável exigir da Administração que, no momento da elaboração do edital, quantifique todos os servidores que participarão do treinamento, que ocorrerá em momento posterior, podendo ser alterado, o que não compromete a realização do treinamento nem a formulação de propostas, vez que no edital consta a previsão de números de horas técnicas.

Com efeito, as especificações constantes do item 2.2.1 do edital, bem como a cláusula quinta da minuta contratual, na qual há a previsão de quantitativo de horas técnicas a serem prestadas, são suficientes para os licitantes formularem as propostas, de modo que não procede o presente apontamento de irregularidade.

d- Ausência de critérios de avaliação e julgamento da demonstração realizada pelos licitantes

A denunciante apontou que o item 9.10 do edital é irregular por não especificar os critérios de avaliação e julgamento da demonstração realiza pelos licitantes.

> 9.10. A Contratada deverá apresentar o sistema, a título de amostra do objeto ofertado, à Comissão designada pela Prefeitura, com a finalidade de análise dos requisitos técnicos mínimos, nos termos do anexo I- Termo de Referência.

O órgão técnico entendeu pela improcedência do apontamento, posto que o referido item vincula a análise da amostra aos requisitos técnicos mínimos, nos termos do anexo I do Termo de Referência, de modo a manter assegurada a objetividade técnica no exame da amostra.

e- Proibição de participação de empresas reunidas em consórcio

A denunciante reputou irregular a proibição de participação de empresas reunidas em consórcio, por restringir a competição.

A unidade técnica lembrou que a admissão de consórcios em licitação é uma discricionariedade oferecida pela lei ao administrador, nos termos do art. 33 da Lei das Licitações. Ou seja, cabe ao administrador avaliar a conveniência e a oportunidade em torno da admissão ou não da participação de consórcios de empresas, em face do vulto e/ou complexidade técnica do objeto do certame, levando-se em consideração o interesse público.

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. 2283266

Observou que a participação de consórcio no certame depende de permissão editalícia, nos termos do artigo mencionado.

O órgão técnico manifestou que as empresas do mercado de tecnologia da informação têm condições de realizar, sozinhas, o objeto pretendido; e que o consórcio, devido à sua característica transitória, mostra-se mais apropriado para a consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras. Ainda, que há casos em que a participação de empresas reunidas em consórcio, ao invés de ampliar, acabam por restringir a competividade nas licitações. Desta forma, entendeu pela ausência de irregularidade neste ponto, contudo, ressaltou a necessidade de motivação, quando da eventual vedação de participação de consórcio no certame.

Saliento que a simples leitura do art. 33 da Lei das Licitações deixa claro que a admissão de consórcios em uma licitação consiste em faculdade que a lei dá ao administrador público, a quem compete, discricionariamente, dar ou não autorização para a participação de consórcio no certame.

Acrescento, ainda, que a participação de consórcio em uma licitação deve estar prevista no edital. Além disso, por constituir-se uma exceção, não requer justificativa a sua restrição, mas somente a sua autorização.

Desta forma, verifico que o objeto do certame em apreço, em razão de sua natureza, pode ser executado por um grande número de empresas isoladamente. Nesse caso, entendo que a permissão de associação de licitantes em consórcio comprometeria a competição entre eles, prejudicando assim, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Identifico que, nessa hipótese, a natureza do objeto da contratação já justifica a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio no certame, não havendo obrigatoriedade, a meu ver, de constar justificativa no processo administrativo, razão pela qual não vislumbro irregularidade quanto ao presente apontamento.

Improcedentes, portanto, as alegações da empresa denunciante.

Das irregularidades apontadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal:

1- Ausência de justificativa para utilização de software

Por meio de seu parecer preliminar, o MPTC apontou irregularidade no certame quanto à ausência de fundamentação para a escolha da concessão de uso de software sem que tenha sido consideradas as vantagens de se utilizar softwares gratuitos existentes, (b) a viabilidade de filiar-se às redes de compartilhamento de soluções criadas pelo Governo Federal ou Estadual, (c) a viabilidade da celebração de consórcio público para a redução do custo fixo de desenvolvimento do software e (d) a vantagem de se adquirir a licença permanente do software.

Em sede de defesa, as Sras. Daniela Corrêa Nogueira Cunha, ex-Prefeita e Karina Monteiro da Silva, pregoeira à época, alegaram que o apontamento ministerial não pode prosperar, posto que tanto o pedido de compra para abertura do procedimento licitatório, como o termo de referência, além das verificações das amostras e demais aplicações e implicações do uso do software, foram feitos, em conjunto, pelos setores e secretarias que conhecem o funcionamento e as necessidades da Prefeitura.

Por ocasião do reexame, a unidade técnica refutou os argumentos apresentados pela defesa e ratificou o entendimento quanto à irregularidade do edital, diante da ausência de estudos que justifiquem a contratação dos sistemas face à existência de módulos funcionais, gratuitos e disponíveis para download. Acrescentou que a implantação dos softwares públicos, cuja permissão de acesso é livre, permite que diversas pessoas trabalhem juntos para a implantação e customização do sistema, o que evitaria gastos extraordinários com aquisição de softwares proprietários, em que o acesso é restrito, feito por meio de código-fonte, que demanda maior tempo e, consequentemente, maior custo para adaptação do sistema às necessidades do contratante. Salientou, ainda, que embora a escolha da utilização ou não do software seja

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. 2283266

discricionário, cabe à Administração o dever de demonstrar os motivos para obtenção de licenças de uso software em face da situação concreta, considerando a disponibilidade e gratuidade em face do dispêndio de dinheiro público empregado em licitações como a analisada.

Sobre esse tema, em que pese as manifestações do MPTC e do órgão técnico, saliento que já me posicionei quando do julgamento da Denúncia n. 812054, publicada em 20/3/2013, nos seguintes termos:

> 11) Ausência de fundamentação da escolha pela locação de softwares.
>
> Apontou o MPTC em seu parecer, fl. 158, que não estaria fundamentada a escolha do gestor com relação à definição do objeto licitado como locação de softwares, frente às questões da existência de softwares livres, da possibilidade de filiação às soluções criadas pela União e pelo Estado, da formação de consórcio público e aquisição da licença permanente.
>
> A questão já foi objeto de análise nesta fundamentação, item 4, que acatou as argumentações da defesa, considerando-se discricionárias as opções inicialmente apresentadas pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público. Como visto, embora pertinentes, são notoriamente de difícil articulação e carentes da indispensável segurança que se pretende numa contratação na área da tecnologia da informação, notadamente quanto ao armazenamento e ao tratamento dos dados informatizados.
>
> Entendo, assim, mantendo-se essa linha, por razoável a solução pretendida, bem como justificado o modelo proposto para a contratação, considerando sanadas as irregularidades.

Dito isso, mantenho meu posicionamento e entendo afastada a irregularidade denunciada pelo órgão ministerial.

2- Falta de distinção entre os serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea

Em seu aditamento à denúncia, o *Parquet* apontou a falta de distinção entre os serviços de trato sucessivo (locação de software e serviços interligados de implantação e hospedagem) e os de prestação instantânea (customização, treinamento, operação assistida e recuperação de panes) em relação ao prazo de duração do contrato e da possibilidade sua renovação (item 2.2.1 do edital), o que considerou falta de transparência e de objetividade, ao arrepio do art. 40, I da Lei n. 8.666/93.

Quanto a este ponto, a defesa destacou que os serviços foram mensurados e calculados em horas de treinamento ou desenvolvimento e que o edital foi elaborado de modo detalhado e específico, devendo ser avaliado como um todo. Acrescentou que a Prefeitura publicou o edital e que a comissão de licitação esclareceu e superou todos os questionamentos e impugnações que foram apresentados.

Quanto a este ponto, a Unidade Técnica esclareceu que, nos termos do art. 40, inciso I, da Lei 8.666/93, o objeto da licitação deve ser descrito de forma sucinta e clara, para evitar que a complexidade da descrição dificulte a compreensão de eventuais interessados. Apontou que o item 2.2.1 do Pregão Presencial n. 015/2016 descreve o objeto da licitação como "prestação de serviços contínuos de Locação de software para o Controle e Gestão do Município SIGM e serviços interligados de Implantação e Hospedagem, além de serviços sob demanda para Customização, Treinamento, Operação Assistida e Recuperação de Panes". Verificou tratar-se de formas de prestação de serviços diferentes, ou seja, prestação instantânea (implantação, hospedagem, customização, treinamento, operação assistida e recuperação de panes) e prestação continuada (locação de software). Observou que, diante da diferença de prazo de duração do contrato e da possibilidade de renovação de cada item, estes deveriam ser descritos separadamente, como de trato sucessivo e prestação instantânea, com vistas a evitar que, diante de uma renovação do contrato, os valores pagos a título de prestação instantânea sejam novamente creditados à contratada, sem entrega do objeto. Dessa forma, o Órgão Técnico entendeu pela irregularidade do certame quanto à falta de distinção entre os serviços

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. 2283266

de trato sucessivo e os de prestação instantânea, em afronta os princípios da transparência e da objetividade exigidos pela Lei das Licitações.

Compulsando os autos, percebo que consta no termo de referência, especificamente a fl. 159/161 dos autos (fl. 157/162, peça 12) planilha especificando os tipos de serviços da seguinte forma:

> **Item 01** – Serviços a contratar – Quantidade – Justificativa da quantidade
>
> 1- Implantação – única – executado apenas uma vez, no início do contrato, a concluir em seis meses;
>
> 2- Locação – 12 meses – a locação inicia após a implantação;
>
> 3- Treinamentos adicionais – 200 horas técnicas – novos treinamentos serão solicitados sempre que houver mudança nos quadros de pessoal ou qua4-ndo houver demandas específicas ou sazonais após o período de implantação;
>
> 4- Suporte técnico – 200 horas técnicas – configurações e customizações no software de gestão fiscal, para atender às particularidades locais. Assistência presencial aos usuários para sanar dúvidas na operação do sistema ou para recuperação de panes para atender a todas as Secretarias/Departamentos.
>
> **Item 2**
>
> 1- Implantação – única – executado apenas uma vez, no início do contrato, a concluir em seis meses;
>
> 2- Locação – 12 meses – a locação inicia após a implantação;
>
> 3- Treinamentos adicionais – 200 horas técnicas – novos treinamentos serão solicitados sempre que houver mudança nos quadros de pessoal ou qua4-ndo houver demandas específicas ou sazonais após o período de implantação;
>
> 4- Suporte técnico – 200 horas técnicas – configurações e customizações no software de gestão fiscal, para atender às particularidades locais. Assistência presencial aos usuários para sanar dúvidas na operação do sistema ou para recuperação de panes para atender a todas as Secretarias/Departamentos
>
> **Item 3**
>
> 1- Implantação – única – executado apenas uma vez, no início do contrato, a concluir em seis meses;
>
> 5- Locação – 12 meses – a locação inicia após a implantação;
>
> Os itens 3 e 4 correspondem aos serviços sob demanda, totalizando 400 horas técnicas anuais, para Customização, Treinamento, Assistência presencial e Recuperação de Panes a serem solicitados mediante Ordens de Serviço dimensionadas por horas técnicas.

Verifico, ainda, que consta no Modelo de Proposta Comercial (anexo V do edital), fl. 181 (fl. 182, peça 12), bem na Minuta de Contrato (anexo XII do edital), fl. 188/196 (fl. 189/197, peça 12), uma tabela contendo os seguintes campos:

> **Módulo** (item 01, 02 e 03) – **Valor mensal** (parcela) – **Valor anual** – **Total global** (12 unidades)
>
> **Locação** (unidade: única) – **Treinamentos adicionais** (200 horas técnicas) – **Suporte técnico** (200 horas técnicas) – **Valor global**

Dito isso, entendo que o Edital trouxe o prazo de duração de cada fase e a possibilidade de renovação dos serviços instantâneos de instalação, bem como dos serviços de trato sucessivo.

Percebo, ainda, que foi feita a distinção entre os serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea, sendo que o cronograma de execução e os valores de cada etapa de serviços foi indicada de modo a dar conhecimento aos licitantes sobre a forma como o objeto seria executado.

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. 2283266

Desta forma, afasto a irregularidade suscitada pelo MPTC, neste ponto específico.

3- Ausência de orçamento estimado em planilha de quantitativos e custos unitários no Termo de Referência

Segundo o MPTC, no termo de referência anexo ao edital (fl. 49/169, fl. 50/170, peça 12) não possui os elementos necessários e suficientes à avaliação do custo pela Administração, estando ausente o orçamento detalhado, no qual são considerados os preços praticados no mercado, em contrariedade à disposição contida no art. 8º, inciso II, do Decreto federal 3.555/2000 c/c art. 4º, inciso XX, do Decreto estadual n. 44.786/2008.

As defendentes alegaram, em síntese, que o termo de referência foi específico e detalhado, contendo as exigências e obrigações pretendidas na contratação, possibilitando que as empresas apresentassem seus orçamentos e propostas.

A unidade técnica ponderou que para se avaliar as propostas apresentadas, é imprescindível que a Administração tenha elaborado, previamente à licitação, um orçamento estimado em planilha de preços unitários, consoante prevê o art. 8º, incisos I e II, do Decreto n. 3.555/2000. Ou seja, tal orçamento serviria como parâmetro tanto para os licitantes elaborarem suas propostas como para a administração realizar o seu julgamento.

Colacionou, na oportunidade, a decisão proferida por esta Primeira Câmara, na sessão de 6/3/2012, no julgamento da Denúncia n. 838.976, de relatoria da Conselheira Adriene Andrade, nos seguintes termos:

> Não é aceitável tal argumento, uma vez que o valor estimado da contratação fornece parâmetros para os licitantes formularem suas propostas, evitando propostas excessivas ou inexequíveis, possibilita que a Administração avalie a compatibilidade entre as propostas ofertadas pelos licitantes e os preços praticados no mercado e verifique a razoabilidade do valor a ser desembolsado.
>
> O valor estimado da contratação também serve de parâmetro para a definição da documentação relativa à qualificação financeira, nos termos do art. 31, III, da Lei 8.666/93 e do seu § 3º.
>
> [...]

Dessa forma, por não verificar a existência do orçamento estimado em planilhas, expressando a composição dos custos unitários do objeto licitado, a unidade técnica refutou as alegações da defesa e ratificou o apontamento de irregularidade feito pelo órgão ministerial, em razão da inobservância à exigência prevista no art. 8° do Decreto n. 3.555/2000, bem como no art. 40, § 2°, II, da Lei n. 8.666/1993, aplicável subsidiariamente às licitações na modalidade de pregão, nos termos do art. 9º da Lei n. 10.520/2002.

Com relação a este ponto específico, saliento que este Tribunal vem se posicionado no sentido de que a Administração não está obrigada a anexar ao edital o orçamento estimado em planilha de quantitativos e custos unitários, devendo constar, obrigatoriamente, apenas da fase interna do certame, nos termos do inciso III do art. 3º da Lei n. 10.520/02, conforme entendimento esposado nos votos proferidos nos processos n. 862794 (de 30/4/2013), n. 887858 (de 27/08/2014), n. 896531 (de 25/3/2015), n. 896368 (13/04/2016), n. 932378 (de 01/11/2016) e n. 811943 (de 10/10/2017).

Verifico, ainda, que constou dos autos, fl. 290/303 (fl. 83/96, peça 13), a cotação de preços prévia ao edital, permitindo à Administração conhecer os valores médios praticados no mercado, para julgar a melhor proposta com segurança, verificando, assim, a existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, conforme documento de fl. 304 (fl. 97, peça 13), em obediência à previsão contida no art. 43, inciso IV, da Lei n. 8.666/93.

Isto posto, julgo improcedente este apontamento de irregularidade suscitado pelo MPTC.

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. 2283266

4 - Exigência de comprovação de qualificação técnica-operacional sem exigência de qualificação técnico-profissional

O MPTC, ainda no aditamento à denúncia, apontou a irregularidade do edital do pregão quanto à exigência de comprovação de qualificação técnica-operacional sem exigência de qualificação técnico-profissional, consoante o item 12.6.4, "a" (fl. 37, peça 12), nos termos:

> 12.6.4. Qualificação Técnica
>
> a) atestado (s) de Capacidade Técnica fornecido (s) por pessoa (s) jurídica (s) de direito público ou privado, atestando que utiliza o software objeto desta licitação de maneira satisfatória.
>
> [...]

O *Parquet* considerou que tal exigência não se revela suficiente para demonstrar que uma sociedade empresarial é apta a executar as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto. Entendeu, assim, que o edital deveria exigir, cumulativamente, as capacitações técnica-operacional e técnico-profissional.

Em sede de defesa, as defendentes alegam que a exigência de qualificação técnico-profissional não se faz necessária, posto que mais de uma categoria e classe de profissionais podem ter a formação necessária para a realização do objeto licitado, visto que a operacionalidade não se vincula a um profissional específico. Ainda, que se a empresa é apta para execução operacional do objeto, a exigência pretendida pelo MPTC se constituiria excessiva.

Em estudo do presente apontamento, o órgão técnico salientou que, ao elencar as exigências de habilitação relacionadas à capacitação técnica dos licitantes, o art. 30 da Lei n. 8.666/93 estabelece a possibilidade de ser comprovada a capacidade técnica-operacional (pertinente à empresa), bem com a capacidade técnica-profissional (relativa ao profissional integrante dos quadros permanentes da empresa e indicado como responsável técnico pela obra ou serviço).

A unidade técnica atentou, ainda, para o cuidado que se deve tomar para que as exigências de qualificação técnica não extrapolem o limite, uma vez que se constituem exceções ao princípio da igualdade entre os licitantes, podendo acarretar a nulidade do certame. Concluiu, então, pela regularidade do apontamento, por considerar que a ausência da qualificação técnico-profissional não prejudicou o certame, posto que o objeto da licitação não se vincula apenas a uma área de atuação.

Nesse sentido e considerando a natureza dos serviços licitados, percebo que a exigência de comprovação de realização de serviços semelhantes, seja em pessoa jurídica de direito público ou privado, constante do item 12.6.4, "a" do edital, revela-se suficiente para assegurar ao município licitante o pleno cumprimento do objeto pretendido.

Ademais, a imposição de qualificação técnico-profissional encontra empecilho no fato de a área de informática, apesar de reconhecida, não ser devidamente regulamentada, não possuindo profissionais registrados em órgãos de classe, o que dificulta a comprovação da habilitação do especialista e do exercício da atividade.

Face aos esclarecimentos, considero, no presente caso, excessiva a exigência da comprovação de qualificação técnico-profissional sugerida, razão pela qual não vislumbro irregularidade neste ponto específico do edital.

5 – Exigência de qualificação técnica sem ser para as parcelas de maior relevância

Finalmente, o MPTC apontou como irregular a exigência editalícia de qualificação técnica que não fosse para as parcelas de maior relevância (item 12.6.4, "a"), posto que referido item define todos os serviços e objetos licitados como parcelas relevantes, em contrariedade à previsão contida no art. 30, § 2º, da Lei de Licitações.

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. 2283266

As defendentes aduziram que o edital foi elaborado detalhadamente e em conformidade com os ditames legais e que o objetivo do termo de referência é um software de sistema com completa integração e interação entre todos os itens, com vistas a garantir a sua operacionalidade.

Em reexame, a Unidade Técnica ponderou que a definição das parcelas mais relevantes e com valores significativos no edital conduziria a especificações de sistemas únicos integrados de informática para a gestão pública municipal, o que ocasionaria restrição do universo de potenciais licitantes àqueles que tivessem experiência com a prestação de serviços semelhantes a órgãos públicos, e afastaria, assim, eventuais interessados que tivessem experiência apenas com softwares destinados ao setor privado. Afirmou que o edital não limitou os atestados a serviços prestados a pessoas jurídicas de direito público, admitindo, também, atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, o que se mostra a forma mais adequada, posto que, pelas características do objeto, não implica em restrição à competitividade. Salientou que o objetivo da lei, ao limitar a exigência de atestados de qualificação técnica às parcelas de maior relevância e valor significativo, é o de evitar restrição à participação na licitação, com a especificação de parcelas irrelevantes para a execução do objeto, que possam, ao final, estar direcionando o certame para um licitante específico. Entendeu, dessa forma, que a exigência em comento foi ampla, permitindo a participação de empresas que tivessem softwares de características semelhantes, de gestão pública ou privada, razão pela qual considerou o item regular.

Entendo que, de fato, para que haja uma diferenciação entre as parcelas do objeto por relevância, é necessário, primeiro, fracioná-las. Entretanto, o parcelamento do objeto só é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração.

Percebo, ainda, o objeto do certame abrange obrigações diversas, todas relativas a serviços de informática interdependentes, cuja otimização seria obtida mediante licitação por lote único, conforme a escolha feita pela Administração municipal.

Assim, considerando a inviabilidade de parcelamento do objeto, não há que se falar em exigência de qualificação técnica para parcela de maior relevância, posto que todas as partes do objeto são igualmente relevantes, tratando-se de diversos sistemas que interagem entre si, formando um todo indivisível.

Desta forma, não vislumbro a suscitada irregularidade pelo MPTC e entendo pela regularidade do apontamento em questão.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto pela improcedência dos apontamentos analisados na presente Denúncia, bem como referentes às supostas irregularidades apontadas pelo Ministério Público junto ao Tribunal com relação ao edital do Pregão Presencial n. 015/2016 – Processo Licitatório n. 046/2016, realizado pela Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves.

Intimem-se as partes pelo DOC e o Ministério Público junto ao Tribunal na forma regimental.

Cumpridas as disposições deste voto e regimentais pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

* * * * *

jc/rb

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. 2283266