

**Processo:** 1092428  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciante:** ECAP Empresa de Consultoria em Administração Pública S/C Ltda.  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Goianá  
**Partes:** Estevam de Assis Barreiros, Monique de Aquino Alves  
**Procurador:** Luiz Antônio de Oliveira Lima, OAB/MG 151.952  
**MPTC:** Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**SEGUNDA CÂMARA – 5/8/2021**

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL COM DISPONIBILIZAÇÃO DE *SOFTWARE*. AGLUTINAÇÃO INDEVIDA DOS SERVIÇOS. SERVIÇOS NÃO INTEGRADOS PLENAMENTE AO OBJETO. PARCELAMENTO DO OBJETO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. MODALIDADE E TIPO DE LICITAÇÃO INADEQUADOS. SERVIÇOS COMUNS. NÃO COMPROVAÇÃO DA NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ART. 28 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. ARQUIVAMENTO.

1. Não estando todos os serviços de assessoramento contábil integrados plenamente ao objeto almejado pela Administração, isto é, com relação de imprescindibilidade que justifique a contratação integrada com o fornecimento do *software*, à mingua da presença de justificativa consistente, deve ser adotado o parcelamento do objeto, em consonância com o disposto no art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, correlato ao art. 40, V, “b”, e § 3º, ambos da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).
2. Diante da falta de comprovação de que os serviços de assessoria contábil com disponibilização de *software* detenham natureza predominantemente intelectual, em observância à sistemática da Lei n. 8.666/1993 e nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e desta Corte, reputa-se inadequada a adoção do tipo de licitação técnica e preço.
3. Para contratação de serviços de assessoria contábil com disponibilização de *software*, ressalvadas as situações excepcionais em que tais serviços não se caracterizam como “serviços comuns”, é recomendável a adoção da modalidade pregão.
4. O disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb visa reservar a atuação punitiva sobre o agente público aos casos de condutas praticadas com dolo ou erro grosseiro, isto é, com maior grau de reprovabilidade, sendo a ação orientadora deste Tribunal mais adequada em situações em que as irregularidades não são suficientemente graves para motivar a aplicação de sanções ao responsável, notadamente se o procedimento licitatório acabou por não gerar os efeitos usualmente esperados, uma vez que o certame foi suspenso, tempestivamente, por decisão proferida por este Tribunal.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar procedentes os apontamentos de irregularidade da denúncia, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem, contudo, aplicar multa aos gestores responsáveis, em observância ao art. 28 da Lindb e em virtude das circunstâncias do caso e das alegações de defesa, consoante exposto na fundamentação desta decisão;
- II) recomendar aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Goianá que nas futuras licitações:
  - a) caso optem pela aglutinação de serviços, apresentem as devidas justificativas, demonstrando efetivamente a vantajosidade pelo não parcelamento do objeto, incluindo pesquisa de preços com todos os itens da prestação de serviços discriminados entre si, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, correlato ao art. 40, V, “b”, e § 3º, ambos da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos);
  - b) caso adotem o tipo de licitação “técnica e preço” ou “melhor técnica”, apresentem as devidas justificativas, demonstrando efetivamente a predominância do caráter intelectual do objeto a ser licitado, nos termos do art. 46, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, correlato ao art. 36, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos);
- III) determinar que seja feita comunicação à empresa denunciante e a intimação dos responsáveis pelo DOC, bem com do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- IV) determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno desta Corte.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de agosto de 2021.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
SEGUNDA CÂMARA – 5/8/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de denúncia formulada pela empresa ECAP – Empresa de Consultoria em Administração Pública S/C (documento eletrônico n. 6313911/2020, código do arquivo n. 2163399, disponível no SGAP como peça n. 2), em face do Processo Licitatório n. 41/2020, Tomada de Preços n. 5/2020, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Goianá, destinado à “contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos profissionais de Consultoria e Assessoria Contábil para Administração Pública, orçamento público, contabilidade pública, tesouraria e execução orçamentária, patrimônio, gestão de compras e almoxarifado, frotas e folha de pagamento, inclusive disponibilização de software para o desenvolvimento dos trabalhos [...]”, com valor mensal estimado em R\$ 9.030,00 (nove mil e trinta reais) mensais e R\$ 108.360,00 (cento e oito mil, trezentos e sessenta reais) anuais.

A denunciante relatou, em síntese, que o objeto do certame, envolvendo serviços de consultoria e assessoria contábil, bem como a disponibilização de *software*, aglutinaria itens autônomos e distintos, “o que ofende a competitividade e a busca pela melhor proposta, favorecendo o direcionamento do certame à contratação de determinada empresa”. Destacou, ademais, que a falta de desmembramento do objeto implicaria restrição indevida da competitividade entre os participantes, em contrariedade ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição da República, bem como aos arts. 3º, § 1º, I, e 23, § 1º, ambos da Lei n. 8.666/1993. A fim de corroborar suas alegações, colacionou súmulas desta Corte e do Tribunal de Contas da União – TCU. Questionou, ainda, a modalidade licitatória e o tipo de licitação adequados ao caso, que, segundo o Manual de Boas Práticas em Licitação para Contratação de Sistemas de Gestão Pública, publicado por esta Casa, seriam recomendados o pregão e o critério de julgamento com o menor preço, respectivamente. Ao final requereu, como medida cautelar, a suspensão do certame.

A denúncia foi recebida pela Presidência em 20/7/2020 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2163403, disponível no SGAP como peça n. 4), tendo sido a mim distribuída em 21/7/2020, conforme termo disponível no SGAP, sendo recebida virtualmente em meu gabinete no mesmo dia.

Antes da apreciação do pedido de medida cautelar, determinei (código do arquivo n. 2164510, disponível no SGAP como peça n. 6) a intimação do Sr. Estevam de Assis Barreiros, prefeito de Goianá, bem como da Sra. Monique de Aquino Alves, presidente da Comissão Permanente de Licitação e subscritora do edital, para que enviassem cópia dos documentos atualizados relativos às fases interna e externa do certame e apresentassem as justificativas e documentos que entendessem cabíveis acerca das alegações da denunciante.

Intimados, os agentes públicos prestaram esclarecimentos (código do arquivo n. 2173221, disponível no SGAP como peça n. 12), informando que o certame se encontrava na fase de cadastramento até o dia 28/7/2020. Com relação aos apontamentos de irregularidade da denúncia, argumentaram que “a escolha da modalidade de tomada de preço, tipo melhor preço e técnica deve-se à segurança de contratação de empresa capacitada”, “[...] uma vez que o objeto em questão se enquadra como complexo e compreende confiança na relação da Administração com a empresa”. Pontuaram, ademais, que a “confiança é um critério subjetivo

[...], suprido pelo julgamento de melhor técnica”, e que a licitação não compreenderia dois objetos, sendo que “a justificativa da adoção desse critério foi abordada na fase interna do processo”. Por fim, destacaram que “a divisibilidade do objeto acarretará para a Administração um aumento de custo, além de um prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto”.

Examinando os autos, embora não tenha verificado, de plano, irregularidade no que se refere à aglutinação do objeto, mas tendo em vista que não houve demonstração de que a contratação envolveria a execução de serviços predominantemente intelectuais – que se mostra essencial para a escolha do tipo de licitação técnica e preço – e verificado o risco de comprometimento do caráter competitivo da licitação, bem como dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da economicidade, entendi, com fulcro na jurisprudência desta Casa e do TCU, que estariam presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, razões pelas quais determinei a suspensão cautelar do certame, decisão que foi referendada pelo colegiado da Segunda Câmara, em sessão de 6/8/2020 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2183602, disponível no SGAP como peça n. 32).

Ato contínuo, em cumprimento ao despacho disponível no SGAP como peça n. 22, código do arquivo n. 2176488, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – Cfel elaborou relatório técnico (código do arquivo n. 2229731, disponível no SGAP como peça n. 39), no qual concluiu pela procedência dos seguintes apontamentos de irregularidade: (i) aglutinação indevida dos serviços licitados; (ii) impropriedade do tipo de licitação, em que considerou, notadamente, a inexistência de comprovação de que a licitação em exame envolveria serviços eminentemente intelectuais, essenciais para a escolha do tipo “técnica e preço”. Por fim, entendeu pela citação dos responsáveis para que apresentassem defesa.

Em manifestação preliminar (código do arquivo n. 2239205, disponível no SGAP como peça n. 41), o Ministério Público de Contas ratificou o estudo elaborado pela Unidade Técnica e também requereu a citação dos responsáveis.

Consoante documento eletrônico, código do arquivo n. 2245636, disponível no SGAP como peça n. 42, determinei a citação do Sr. Estevam de Assis Barreiros, prefeito de Goianá, e da Sra. Monique de Aquino Alves, presidente da comissão permanente de licitação e signatária do edital, para que apresentassem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes quanto aos apontamentos da denúncia, da análise da Unidade Técnica, bem como do parecer ministerial.

Citados, os responsáveis apresentaram defesa (documento eletrônico, código do arquivo n. 2386211, disponível no SGAP como peça n. 47), alegando, em suma, que a contratação em separado traria prejuízo ao Município, acarretando aumento de custos, além de prejuízo ao conjunto do objeto, posto que a municipalidade possuiria poucos “recursos humanos técnicos” capacitados para controlar e operar a fiscalização de dois contratos com empresas distintas e com serviços que seriam complementares. Ademais, alegaram que, dada a complexidade do objeto licitado, a confiança se faria necessária na relação da Administração com a empresa a ser contratada, e que, por ser a confiança critério subjetivo, ela seria suprida pelo julgamento de melhor técnica, garantindo a contratação de uma empresa qualificada e que atenda a demanda do Município. Por fim, salientaram que não haveria dolo, fraude ou má-fé na conduta dos agentes públicos.

Em reexame, a Cfel registrou que, em contato por telefone com o Setor de Licitações da Prefeitura Municipal de Goianá, “[...] foi informado que o processo licitatório objeto desta denúncia foi cancelado”, mas que “[...] em pesquisa realizada no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, um dos veículos utilizados para publicação do instrumento convocatório em análise, não foi possível localizar a mencionada informação devidamente publicada, bem

como consta no *site* da Administração Municipal que o certame foi realizado”. Prosseguindo à análise dos apontamentos, manteve as irregularidades atinentes à (i) aglutinação indevida dos serviços licitados e à (ii) impropriedade do tipo de licitação, acolhendo, não obstante, as alegações defensivas no sentido de que não existira dolo ou erro grosseiro na conduta dos gestores responsáveis. Dessa forma, concluiu pela emissão de recomendações para melhoria de desempenho e de maior efetividade dos programas e políticas públicas, sem aplicação de sanções (documento eletrônico, código do arquivo n. 2406321, disponível no SGAP como peça n. 51).

A seu turno, diante da informação obtida informalmente de que o certame teria sido “cancelado”, o Ministério Público de Contas apontou “[...] eventual descumprimento pelos responsáveis do disposto no item III do acórdão peça 33, uma vez que estava ali fixado o prazo de 48 horas para comunicação ao TCEMG em caso de cancelamento ou revogação do certame que ora se analisa”. Ademais, o *Parquet* Especial registrou que o jurisdicionado teria procedido à contratação dos serviços de assessoria contábil por inexigibilidade de licitação, o que reforçaria os indícios de que a Tomada de Preços n. 5/2020 teria sido revogada/anulada. Por fim, com relação aos apontamentos da denúncia, ratificou o estudo da Cfel, também opinando pela manutenção das irregularidades e pela emissão de recomendações aos gestores (documento eletrônico, código do arquivo n. 2416103, disponível no SGAP como peça n. 53).

Considerando o quadro de incerteza em relação à possível revogação/anulação do certame objeto da denúncia, determinei nova intimação dos gestores responsáveis para que informassem se teria ocorrido, de fato, a anulação ou a revogação da Tomada de Preços n. 5/2020 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2418779, disponível no SGAP como peça n. 54).

Intimados, os agentes públicos informaram que o procedimento relativo à Tomada de Preços n. 5/2020 “foi suspenso até decisão final do Tribunal de Contas”. Ademais, pontuaram que estariam em transição de mandato e, sendo assim, não poderiam ficar sem a prestação dos serviços de assessoria contábil, razão pela qual procederam à contratação por inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei n. 14.039/2020, e em observância à jurisprudência deste Tribunal (documento eletrônico, código do arquivo n. 2442170, disponível no SGAP como peça n. 58).

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Nós convidamos o advogado doutor Luiz Antônio de Oliveira Lima - OAB/MG 151952, representando a Prefeitura Municipal de Goianá, estando Vossa Excelência com a palavra.

ADVOGADO LUIZ ANTÔNIO DE OLIVEIRA LIMA:

Agradeço, excelentíssimos senhores Conselheiros.

Tenho ciência da importância do tempo de Vossas Excelências, então prometo ser bastante objetivo nas minhas colocações, cumprimentando inicialmente o excelentíssimo senhor Presidente Wanderley e o Relator, excelentíssimo senhor Conselheiro Adonias Monteiro. Pedindo vênias aqui aos senhores para, quem sabe, quebrar um pouco o protocolo, não posso deixar de registrar a honra que é falar perante um dos maiores juizforanos da história, o excelentíssimo senhor Conselheiro Sebastião Helvecio que, a meu ver, está, juntamente com Itamar Franco, seguramente como um dos maiores juizforanos aqui da história. Sou

apaixonado pela cidade de Juiz de Fora, em que pese ser natural de Goianá, excelentíssimo senhor, mas não poderia deixar aqui de registrar a honra e o orgulho que é falar perante um baluarte da política mineira. É um prazer e, de fato, uma honra, sem nenhum demérito, evidentemente, à honrosa figura dos demais conselheiros.

Também um breve cumprimento à doutora Maria, que representa o Ministério Público. Doutora Maria, ainda talvez na fase de quebra de protocolo, este procurador quer registrar que recebeu, com muita humildade, o parecer do Ministério Público, falando da necessidade, talvez, de nos advertir sobre eventual licitação adequada no âmbito do Município, e eu quero registrar que a Procuradoria do Município, na minha pessoa, recebeu com o máximo respeito, com a máxima humildade essa recomendação tão brilhante do Ministério Público.

Senhores, eu entro de fato agora no mérito do nosso processo para dizer aos senhores o seguinte: Divido, aqui, a denúncia que foi aviada em duas partes. A primeira, quanto à suposta irregularidade de unidade de objeto.

Nota-se que houve denúncia, porque de um lado o município queria contratar uma assessoria contábil e, também, um *software* que pudesse fornecer e garantir a prestação de contas do município no que tange ao serviço de assessoria.

Pois bem, ciente da Súmula n. 114 deste Tribunal de Contas, o município, também, entendendo estar adequado à súmula do TCU de n. 247 – e agora passo a relatar para os senhores o porquê –, entendia ser inarredável o prejuízo do município se por um acaso fizesse a contratação de maneira separada. E eu explico por que, senhores Conselheiros.

A verdade é: se de um lado nós contratássemos uma pessoa que fornecesse o *software* e em pessoa totalmente diversa alguém que prestasse assessoria contábil, de maneira inarredável e inegável o município ia se deparar com a seguinte situação: o proprietário do *software* ia falar: mas aí não é problema meu, veja com a sua assessoria. E de outro lado, talvez o assessor contábil nos rezasse o quê? Aí já é problema do *software*.

Diante desse provável cenário, senhores Conselheiros, é que o município adotou pela aglutinação desses objetos. E aqui faço a ponderação de que isso foi feito com a melhor e a mais cristalina boa-fé de um município que conta, infelizmente, com parca mão de obra. Não aqui, na qualidade técnica, mas, sim, na pormenoridade dos nossos funcionários administrativos.

Então, por conta disso, visando ao princípio da eficiência escalonado no art. 37 da nossa Constituição e garantindo que não houvesse de fato alguma lesão a toda a comunidade – porque senão as nossas informações não seriam prestadas devidamente ao Tribunal –, é que nós optamos por essa aglutinação.

Acredito eu que a justificativa interna teria, portanto, se justificado nesse panorama. E avanço, se os senhores me permitem, para um segundo ponto desse nosso processo, que seria a adequação quanto à modalidade licitatória.

Ora, não há dúvida, claro, de que a discricionariedade do gestor permite a opção do pregão ou a opção da tomada de preço. Porém, a discussão seria saber se na tomada de preço o tipo adequado é o menor preço ou, conforme eu exarei em parecer aqui no município, se seria possível analisar a técnica e o preço.

Senhores, eu explico mais uma vez esse meu aparecer, aqui, no município e gostaria de contar com o apoio deste Tribunal de Contas. Explico: ao analisar o edital de maneira profunda e com afinco, percebi que alguns itens da prestação do serviço de edital eram absolutamente técnicos em aspectos contábeis.

Diante disso, entendi que houve esvaziamento da previsão do art. 1º e seu parágrafo único da Lei n. 10520/2002, que fala que eu tenho que contratar por pregão serviço comum.

Ora, *data maxima venia*, isso me causou algum incômodo, e então, senhores Conselheiros, percebi a realidade de dois municípios vizinhos, São João Nepomuceno e Coronel Pacheco, aos quais eu não estou emprestando nenhuma crítica, seguramente. Um deles adotou exatamente o raciocínio de fazer o pregão e o outro – vejam que são vizinhos aqui do município de Goianá – adotou por fazer a tomada de preço no tipo técnica e preço.

Com base nessa realidade próxima, me coloquei em debruçado estudo sobre o tema, senhores, e optei, em parecer – claro que não é vinculante, mas meramente opinativo –, para que o prefeito assim procedesse, razões essas, senhores Conselheiros, que fizeram com que este procurador, com a mais ampla liberdade que ele possui, pelo excelentíssimo senhor Prefeito Estevam de Assis Barreiros, exarar parecer no sentido de que o adequado seria de fato uma licitação na modalidade tomada de preço, incluindo o tipo menor preço e também a melhor técnica.

E, agora, senhores, é bom que se registre, até para que fique nos anais deste Tribunal de Contas, que este procurador sabe da responsabilidade grande que tem no Município Goianá, porque o prefeito Estevam de Assis Barreiros apenas me solicita a melhor posição técnica.

Não há, senhor Conselheiro Sebastião Helvecio, nenhum tipo de pressão, não há nenhum tipo de cobrança. Em que pese o meu cargo ser comissionado, tenho plena liberdade técnica para trabalhar. E rogo, aqui, aos senhores, caso tenha procedido mal, e conforme também já se pronunciou o Ministério Público de Contas, muito bem representado pela Dra. Maria Cecília, caso Vossas Excelências não entendam pelo arquivamento e pela improcedência da Denúncia, que entendam que estes agentes públicos trabalharam na mais hialina boa-fé, jamais desejando conspurcar ou malbaratar o domínio público, que é tão rico para todos nós, goianaenses.

Essas são minhas humildes e singelas palavras.

Agradeço demasiadamente a atenção que me foi emprestada pelos senhores. Muito obrigado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Devolvo a palavra ao Conselheiro Adonias.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Aglutinação indevida dos serviços de consultoria e assessoria contábil com a disponibilização de *software*

Conforme relatado, a denúncia apontou que objeto do certame, envolvendo serviços de consultoria e assessoria contábil e a disponibilização de *software*, aglutinaria itens autônomos e distintos, o que prejudicaria a competitividade do certame.

Em juízo inicial (documento eletrônico, código do arquivo n. 2176488, disponível no SGAP como peça n. 22), entendi que a opção da Administração em não promover o parcelamento do objeto da licitação teria sido motivada expressamente no documento de “solicitação para

abertura de processo licitatório”, à página 4 do arquivo n. 2173227, disponível no SGAP como peça n. 17, nos seguintes termos:

A relação entre o serviço e software a serem contratados é intrínseca e direta. Não pode a Administração Pública correr o risco de, em se fazendo a contratação fragmentada, o software não atender à demanda requerida pela empresa que prestará o serviço, sob pena de, em acontecendo, acarretar prejuízos aos serviços, pela impossibilidade do cumprimento aos requisitos legais.

Também, a empresa que prestará o serviço de assessoria é quem poderá melhor avaliar os requisitos necessários ao sistema para atendimento de suas necessidades, visto que essa empresa, e somente ela, terá o conhecimento técnico das necessidades para o atendimento dos serviços a serem prestados.

Desmembrar tal licitação, s.m.j., é, o Município assumir a responsabilidade por eventual comprometimento dos serviços a serem prestados e a segurança dos dados.

Assim, a exigência do software junto ao serviço prestado, a nosso ver, além de não comprometer a economicidade do projeto, garante a segurança técnica necessária e imprescindível ao serviço a ser executado.

Por sua vez, a Cfel entendeu pela irregularidade deste apontamento, vejamos:

Ainda que possível a relação entre a contabilidade e o fornecimento de *software* (no que toca às funcionalidades do software), a assessoria contábil e a licença de uso não se relacionam tal como proposto no objeto do certame sob análise.

Em análise do item 3 do Projeto Básico, verifica-se que alguns serviços de assessoria contábil, como os descritos nos subitens 3.2 (“Assessoramento técnico mensal na sede da CONTRATANTE, consistente na conferência do banco de dados alimentado no sistema de informação eletrônico adotado para registro das execuções orçamentária, financeira e patrimonial, compreendendo [...]”) e 3.5 (“Instalação, na sede da CONTRATANTE, de sistema de informações eletrônico integrado de dados (com alimentação simultânea do mesmo tipo de informações e online), de acordo com a estrutura física da CONTRATANTE, para atendimento às áreas de orçamento, contabilidade, tesouraria, execução orçamentária, patrimônio, com os requisitos mínimos exigidos no item 2 deste projeto básico”), podem guardar relação com o manuseio do sistema. Todavia, no entendimento desta Unidade Técnica, alguns dos serviços licitados são, em sua essência, relativos à assessoria contábil governamental, como, por exemplo, o “apoio Técnico na elaboração do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual”, as “orientações técnicas periódicas em função da edição de novas leis e normas, referentes às áreas de finanças públicas” e a “orientação Técnica nas defesas escritas de processo administrativo relativo à Prestação de Contas Anual do período contratado”.

Portanto, em que pese os sistemas de gestão pública serem relativos a orçamento, contabilidade, tesouraria, execução orçamentária, patrimônio, sistema de compras e gerenciamento de contratos, controle de almoxarifado, frotas e folhas de pagamento, conforme se observa do item 2 do Projeto Básico, não foi possível visualizar total correspondência entre as atividades de suporte aos *softwares* e alguns dos serviços descritos no Projeto Básico, estes estritamente relacionados à assessoria governamental, conforme abordado no parágrafo anterior.

São objetos notadamente distintos, que possuem tanto natureza quanto forma de prestação de serviço diferenciada, não havendo, portanto, relação de imprescindibilidade que justifique a contratação integrada de assessoria contábil e o fornecimento de *software*. Há nítida aglutinação entre atividades instrumentais e finalísticas da Administração.

Desta feita, somente atenderiam à licitação em tela aquelas empresas ou consórcios que prestam serviços de forma concomitante de assessoria contábil e fornecimento de *software*, ou seja, haveria uma redução injustificada da competitividade.

Ademais, compulsando os autos do Processo Licitatório nº 041/2020, constata-se que não houve pesquisa de preços contendo todos os itens da prestação de serviços discriminados entre si, mas apenas uma cotação com os valores globais apresentados pelas empresas Planejar, CIGMA e JMS (fl. 13 da peça nº 17, código de arquivo 2173227, do processo eletrônico), não sendo, portanto, possível afirmar suposta vantagem econômica na licitação por lote único.

Ante o exposto, esta Unidade Técnica entende pela irregularidade da aglutinação dos serviços licitados em um único lote, merecendo acolhida o apontamento denunciado.

Em sede de defesa, os agentes públicos argumentaram que a divisibilidade do objeto acarretaria aumento de custos para Administração, além de prejuízo para o conjunto do objeto, visto que a municipalidade possuiria poucos recursos humanos técnicos capacitados para controlar e operar a fiscalização de dois contratos com empresas distintas (peças n. 47 e 49 do SGAP).

Em reexame, a Cfel entendeu que a defesa não teria apresentado elementos novos que justificassem adequadamente a aglutinação dos serviços licitados, notadamente em razão de não se observar, nos autos do processo licitatório, pesquisa de preços contendo todos os itens da prestação dos serviços discriminados entre si. Não obstante, considerou as alegações de que não houve dolo ou erro grosseiro na conduta dos gestores e entendeu que não caberia aplicação de sanção no caso.

Inicialmente, vejamos as disposições do edital no que tange à execução dos serviços (pág. 48 do documento eletrônico, código do arquivo n. 2163399, disponível no SGAP como peça n. 2):

### 3 -DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS:

3.1 - A CONTRATADA deverá providenciar o atendimento diário às consultas realizadas pela CONTRATANTE nas áreas especificadas no item 2 deste anexo, em sistema de plantão, com profissionais especializados.

3.2 - Assessoramento técnico mensal na sede da CONTRATANTE, consistente na conferência do banco de dados alimentado no sistema de informação eletrônico adotado para registro das execuções orçamentária, financeira e patrimonial, compreendendo:

3.2.1 - Apoio Técnico no acompanhamento da execução orçamentária;

3.2.2 - Apoio Técnico na elaboração do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual;

3.2.3 - Apoio Técnico na elaboração dos relatórios de que trata os artigos 52, 53 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal);

3.2.4 - Apoio Técnico na elaboração das Prestações de Contas Anuais a serem encaminhadas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

3.3 - Orientações técnicas periódicas em função da edição de novas leis e normas, referentes às áreas de finanças públicas, inclusive de Instruções Normativas do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

3.4 - Orientação Técnica nas defesas escritas de processo administrativo relativo à Prestação de Contas Anual do período contratado, junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

3.5 - Instalação, na sede da CONTRATANTE, de sistema de informações eletrônico integrado de dados (com alimentação simultânea do mesmo tipo de informações e online), de acordo com a estrutura física da CONTRATANTE, para atendimento às áreas

de orçamento, contabilidade, tesouraria, execução orçamentária, patrimônio, com os requisitos mínimos exigidos no item 2 deste projeto básico.

3.6 - Apoio técnico na organização do processo de prestação de contas mensal compreendendo inclusive o acesso e compartilhamento dos registros de execução de despesa dos demais atos, com repercussão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial referentes à gestão de compras e almoxarifado, com os requisitos mínimos exigidos no subitem 2.1 do projeto básico, constantes dos leiautes do Portal do SICOM – Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - para disponibilidade ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, nos termos da Instrução Normativa nº 10, de 14 de dezembro de 2011

3.7 - Apoio técnico no envio do SICOM

3.8 - Treinamento aos responsáveis pelo manuseio do software, para preenchimento de dados no sistema contábil e demais sistemas de controle externo e para a operacionalidade de todas as áreas descritas no item anterior, através da perfeita interpretação das normas legais e disciplinamentos aplicáveis ao Município.

De outro lado, tal como bem pontuou a Unidade Técnica em seu estudo inicial (código do arquivo n. 2229731, disponível no SGAP como peça n. 39):

Consta do item 2 do Projeto Básico, a descrição do objeto a ser licitado, com os requisitos mínimos dos sistemas de informações, como, por exemplo, a “elaboração do projeto de lei orçamentária e de todos os seus anexos”, a “geração dos arquivos para importação ao Sistema Informatizado de Contas – Sicom, nos termos das Instruções Normativas do TCE/MG”, o “lançamento da arrecadação orçamentária e extra orçamentária”, dentre outros (fls. 44/48 da peça nº 2, código de arquivo 2163399, do processo eletrônico).

Com efeito, embora a opção da Administração em não parcelar o objeto tenha sido minimamente motivada, diante do risco de eventual comprometimento na execução dos serviços a serem prestados e da segurança dos dados, tal como destaquei em juízo de cognição sumária, no documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 22, código do arquivo n. 2176488, entendo, em sintonia com o estudo formulado pela Cfel, que, embora a escolha pela não divisibilidade do objeto possa se dar, de fato, para evitar a sua fragmentação em itens de mesma natureza, a justificativa, *in casu*, careceu de demonstração concreta e detalhada de que o não parcelamento seria a melhor alternativa para o caso.

Isso porque, além da falta de especificação dos custos unitários, depreende-se que parte considerável dos serviços possuem tanto natureza quanto forma de prestação diferenciada, não havendo, de fato, relação de imprescindibilidade apta a compelir a contratação integrada da assessoria contábil e o fornecimento de *software*, a exemplo do “Apoio Técnico na elaboração das Prestações de Contas Anuais a serem encaminhadas ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais”.

Portanto, nos termos do estudo elaborado pela Cfel, diante da descrição da execução do objeto elencada, há nítida aglutinação entre atividades instrumentais e finalísticas da Administração.

Vale ressaltar que, em casos correlatos, venho considerando como indevida a aglutinação dos serviços de assessoria jurídica com os serviços técnicos de implantação e operacionalização de sistemas de informática, a exemplo das medidas cautelares proferidas no âmbito das Denúncias n. 1082452 e 1098413, referendadas pelo colegiado da Segunda Câmara. Assim, embora o caso em apreço apresente contornos distintos, por se tratar da conjugação envolvendo serviços de assessoria contábil, entendo que não houve relação de imprescindibilidade que justificasse a contratação integrada, devendo, nesses casos,

prevalecer a regra do parcelamento do objeto, em consonância com o disposto no art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993.

Diante do exposto, em sintonia com a Unidade Técnica e com o Ministério Público de Contas, entendo que o apontamento da denúncia ora examinado deve ser considerado procedente.

Não obstante, entendo que a justificativa da Administração, mesmo se mostrando insuficiente, foi capaz de afastar a ausência de dolo ou erro grosseiro na conduta dos gestores, uma vez que os agentes primaram pela transparência da licitação e apresentaram motivação mínima para seus atos, conforme bem salientado pela Cfel.

Além disso, o certame sob análise não se concretizou, já que foi suspenso por decisão da Segunda Câmara deste Tribunal, tendo o procedimento licitatório sido suspenso pela Administração em 7/8/2020 (documento eletrônico, peças n. 36 e 37, códigos dos arquivos n. 2182335 e n. 2182336, respectivamente), e se encontrando paralisado até esta data, consoante informação fornecida pelos responsáveis (documento eletrônico, código do arquivo n. 2442170, disponível no SGAP como peça n. 58). Assim, o procedimento licitatório acabou por não gerar os efeitos usualmente esperados, pois sequer foi firmado o respectivo contrato com o vencedor do certame, motivo pelo qual entendo que, *in casu*, não cabe aplicar sanção aos responsáveis, pois foram resguardados o interesse público e o erário de forma tempestiva com a já mencionada decisão cautelar referendada (documento eletrônico, peça n. 22, código do arquivo n. 2176488).

A propósito, é de se ressaltar que este Tribunal, analisando o caráter sancionatório do ponto de vista da Lindb, vem entendendo que não basta a existência de irregularidades para imposição de multa, devendo ser analisadas condições acerca do agente, do fato e de suas circunstâncias, a exemplo do que foi decidido no julgamento do Recurso Ordinário n. 1084539, Tribunal Pleno, relator conselheiro Wanderley Ávila, sessão do dia 5/5/2021.

Portanto, não obstante a existência de irregularidade, proponho a emissão de recomendações aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Goianá para que, nos próximos editais de licitação, caso optem pela aglutinação de serviços, apresentem as devidas justificativas, demonstrando efetivamente a vantajosidade pelo não parcelamento do objeto, incluindo pesquisa de preços com todos os itens da prestação de serviços discriminados entre si, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, correlato ao art. 40, V, “b”, e § 3º, ambos da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

## **2. Impropriedade do tipo de licitação “técnica e preço”**

Em suma, a denunciante apontou que a modalidade de licitação técnica e preço seria inadequada para a contratação do objeto ora examinado.

Em juízo inicial (documento eletrônico, código do arquivo n. 2176488, disponível no SGAP como peça n. 22), entendi pela procedência deste apontamento, nos seguintes termos:

[...] acerca da modalidade e do tipo de licitação adequados ao caso, destaco, preliminarmente, os fundamentos para a adoção desses critérios, previstos no parecer jurídico de “aprovação do instrumento convocatório”, apresentado na fase interna do certame, às páginas 15/18 do arquivo n. 2173227, disponível no SGAP como peça n. 17:

[...]

Ressalto, inicialmente, que, pela sistemática da Lei n. 8.666/1993, a adoção do critério de julgamento do tipo “técnica e preço” deve se dar em situações excepcionais, como nas licitações cujo objeto envolveria a prestação de serviços de natureza predominantemente

intelectual, observado o procedimento disposto no art. 46, *caput* e § 2º, do referido diploma legal<sup>1</sup>.

Sobre o tema, vale ressaltar os ensinamentos de Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

## 2) Tipos de licitação de técnica

A Lei não distinguiu os casos em que caberia a licitação de técnica e preço e aqueles em que se aplicaria a licitação de melhor técnica. O diploma referiu-se ao cabimento indistinto de ambas as modalidades. Como regra, aplicam-se à contratação de serviços em que a atividade do particular seja predominantemente intelectual. São hipóteses em que há uma atuação peculiar e insubstituível do ser humano. Mas também será cabível sua adoção em outras espécies de contratações, de grande vulto e cuja execução dependa do domínio de tecnologia que não se encontre à disposição de profissionais comuns.

Cito, ademais, o enunciado do Acórdão n. 3750/2019 - Primeira Câmara, sessão do dia 14/5/2019, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues do Tribunal de Contas da União – TCU, que dispõe que “A licitação do tipo técnica e preço (art. 46, *caput*, da Lei 8.666/1993) deve ser adotada apenas quando os serviços de natureza predominantemente intelectual compreenderem a maior parte do objeto que se pretende contratar”.

Nesse sentido, destaco, ainda, o entendimento exarado por este Tribunal nas decisões dos Recursos Ordinários n. 1031317 e 1031318, em que o Plenário desta Casa entendeu que a decisão impugnada que havia considerado irregular a adoção do tipo de licitação “técnica e preço” não mereceria reparo, sobretudo porque os recorrentes não se desincumbiram do ônus de comprovar a predominância do caráter intelectual do serviço contábil a ser prestado – que possuem objetos similares ao analisado nos autos, isto é, a contratação de assessoria contábil para a execução de serviços cotidianos e corriqueiros do município, tais como “orientação quanto à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial”, “orientação quanto à elaboração dos balancetes mensais para envio ao TCE/MG” e “orientação para o arquivamento dos comprovantes de despesas, receitas e financeiros”, nos termos do Anexo I – Projeto Básico do instrumento convocatório (páginas 21 a 26, código do arquivo n. 2173224, disponível no SGAP como peça n. 15). Assim, diante da análise do edital, constatou-se que o objeto incluiria serviços genéricos, diante dos quais não seria requerida diferenciada atividade intelectual:

RECURSOS ORDINÁRIOS. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA CONTÁBIL. TIPO LICITATÓRIO INDEVIDO. MANUTENÇÃO DA MULTA À PREGOEIRA. RECURSO NÃO PROVIDO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE HOMOLOGADORA. RECURSO PROVIDO. 1. Diante da ausência de comprovação da complexidade intelectual requerida para o serviço de assessoria contábil contratado, tem-se como inadequada a realização de certame do

---

<sup>1</sup> Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

[...]

§ 2º Nas licitações do tipo "técnica e preço" será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior, o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório:

I - será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório;

II - a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

tipo técnica e preço. 2. A responsabilidade do agente deve ser aferida no caso concreto, uma vez que a participação no certame gera apenas presunção relativa de responsabilidade, que pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos. (Recursos Ordinários n. 1031317 e 1031318, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, Pleno, sessão do dia 10/7/2019).

Assim, a meu ver, nos termos da doutrina e dos julgados colacionados, a simples alegação de que o objeto seria complexo não é suficiente para a escolha da “técnica e preço”, pois este tipo de licitação deve envolver a execução de serviços predominantemente intelectuais. Ademais, ao contrário do que foi alegado pelos responsáveis e com a devida vênia aos argumentos apresentados, a confiança, por si só, enquanto critério subjetivo, não pode ser justificativa central para a adoção deste tipo de licitação, sendo que, não havendo norma local que a obrigue, recomendável a modalidade pregão<sup>3</sup> (Acórdão n. 2.932/2011-Plenário. TCU, Relator Ministro Valmir Campelo, sessão do dia 9/22/2011).

A seu turno, o estudo da Unidade Técnica, ratificado pelo Ministério Público de Contas, corroborou o entendimento exarado no âmbito da decisão em que deferi medida cautelar, vejamos:

Após intimados, os responsáveis aduzem que a escolha da modalidade tomada de preço, tipo técnica e preço, se deve em razão da segurança de contratação de empresa capacitada, posto que compreende confiança na relação da Administração com a empresa, critério este que, por ser subjetivo, é suprido pelo julgamento de melhor técnica.

O Relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, por sua vez, entendeu por bem conceder a liminar de suspensão do certame, por considerar que não houve a demonstração nos autos de que o objeto licitado envolve serviços predominantemente intelectuais, essenciais para a escolha do tipo “técnica e preço”.

Primeiramente, cabe elucidar que da sistemática da Lei nº 8.666/1993 se infere que a Administração Pública deve adotar, como regra no processo licitatório, a utilização do tipo “menor preço”, em razão da objetividade do critério. Por sua vez, o tipo “técnica e preço” deve ser empregado, excepcionalmente, nas licitações cujo objeto consista na prestação de serviços de natureza predominantemente intelectual, nos termos do “caput” do art. 46 do mesmo diploma legal, que assim dispõe:

Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior.

No mesmo sentido, lição de Marçal Justen Filho:

As licitações de melhor técnica e de técnica e preço foram reservadas para situações especialíssimas. Devem ser praticadas como exceção, sendo a regra a licitação de menor preço. Assim passa porque **a conjugação dos critérios técnicos e de preço conduz à possibilidade de sagrar-se vencedora a proposta que não apresente o menor preço. Somente se justifica que a Administração desembolse valor superior ao menor preço disponível no mercado quando isso envolver benefícios e vantagens indispensáveis à satisfação mais adequada de suas necessidades.** (Destaque do original)

---

<sup>3</sup> “[...] para contratação de serviços de supervisão e consultoria, realize a licitação na modalidade pregão, especificando detalhadamente os serviços que a empresa de supervisão ou de consultoria deverá prestar, ressalvando as situações excepcionais em que tais serviços não se caracterizam como ‘serviços comuns’, caso em que deverá ser justificada, dos pontos de vista técnico e jurídico, nos autos do processo de licitação, a utilização extraordinária de outra modalidade licitatória que não o pregão.

Nessa esteira, entende-se por serviços intelectuais aqueles nos quais a arte e o talento humanos aparecem como fatores essenciais à sua execução satisfatória, afastando-se do seu conceito as atividades consideradas comuns, que contam com padronização e ampla oferta no mercado, ainda que se trate de serviço técnico especializado.

*In casu*, esta Unidade Técnica entende que o serviço de assessoria contábil consiste em atividade de fácil desempenho por qualquer empresa capacitada da área, não sendo demandada a contratação de profissional com capacitação superior ao que comumente se encontra no mercado, sobretudo diante da existência de diversos sistemas padronizados de transmissão de dados contábeis ao órgão de controle externo, a exemplo do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM).

Ainda que se tratasse de atividade intelectual de alto grau de complexidade, imprescindível que o gestor apresentasse, na fase interna do certame, justificativa adequada à opção pelo tipo “técnica e preço”, ônus do qual não se desincumbiu o administrador no caso vertente, afastando-se da orientação do Tribunal de Contas da União, colacionada no acórdão recorrido. Senão vejamos:

Com base nessas razões, além de concordar com as proposições contidas nos subitens “b” a “d” da proposta de encaminhamento oferecida pela Serur, manifesto-me no sentido de que o presente pedido de reexame seja conhecido para, no mérito, ser-lhe dado provimento parcial e, em consequência, alterar o subitem 9.2.3. do Acórdão nº 1.947/2008-TCU-Plenário, de modo que passe a ter a seguinte redação: 9.2.3. para contratação de serviços de supervisão e consultoria, realize a licitação na modalidade pregão, especificando detalhadamente os serviços que a empresa de supervisão ou de consultoria deverá prestar, **ressalvando as situações excepcionais em que tais serviços não se caracterizam como “serviços comuns”, caso em que deverá ser justificada, dos pontos de vista técnico e jurídico, nos autos do processo de licitação, a utilização extraordinária de outra modalidade licitatória que não o pregão.** (Acórdão 2.932/2011 - Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo). (Destaque do texto)

Nesse sentido, conforme bem registrado pelo Relator dos presentes autos em sua decisão cautelar, esta Corte de Contas já se manifestou nos autos dos Recursos Ordinários n os 1031317 e 1031318, ambos da relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

RECURSOS ORDINÁRIOS. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA CONTÁBIL. TIPO LICITATÓRIO INDEVIDO. MANUTENÇÃO DA MULTA À PREGOEIRA. RECURSO NÃO PROVIDO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE HOMOLOGADORA. RECURSO PROVIDO. 1. Diante da ausência de comprovação da complexidade intelectual requerida para o serviço de assessoria contábil contratado, tem-se como inadequada a realização de certame do tipo técnica e preço. [...] E, conforme destacado pela Unidade Técnica (fls. 179/184 dos autos de nº 997.679), o Anexo I do Edital da Licitação em comento descreve serviços de “fácil desempenho por qualquer empresa capacitada da área”. De fato, a análise do edital permite constatar que o objeto licitado inclui serviços genéricos tais como “orientação quanto à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial”, “orientação quanto à elaboração dos balancetes mensais para envio ao TCE/MG” e “orientação para o arquivamento dos comprovantes de despesas, receitas e financeiros” (fls. 111/112 dos autos de nº 997.679). Nesse aspecto, portanto, a decisão impugnada não merece reparos, sobretudo porque os recorrentes não trouxeram novos elementos aos autos e não se desincumbiram do ônus de comprovar a predominância do caráter intelectual do serviço contábil a ser prestado.

Tanto é assim, que a Administração Municipal de Goianá optou por licitar o serviço de assessoria contábil em conjunto com o de software, o qual é considerado serviço comum, consoante destacado no Manual de Boas Práticas em Licitação para Contratação de Sistemas de Gestão Pública, salientado pela denunciante.

Ante o exposto, esta Unidade Técnica coaduna com o entendimento do Relator, pela procedência do apontamento denunciado, considerando a ausência de comprovação de que a licitação em tela envolve serviços eminentemente intelectuais.

Em reexame, a Cfel ratificou os entendimentos destacados e concluiu pela procedência do apontamento, ressaltando que os defendentes não teriam demonstrado a predominância do caráter intelectual do serviço contábil a ser prestado, entendimento corroborado pelo *Parquet Especial*.

Nesse sentido, nos termos da jurisprudência deste Tribunal e do TCU, acolhendo os estudos elaborados pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas, reputo que os serviços de assessoria contábil e fornecimento de *software*, da forma como foram delineados no âmbito da Tomada de Preços n. 5/2020, diante da prática atual de mercado, podem ser considerados comuns, por se tratarem de serviços ordinariamente desempenhados pelas empresas da área, não sendo demandada a contratação de profissional com capacitação superior ao que comumente se encontra no mercado, sobretudo diante da existência de diversos sistemas padronizados de transmissão de dados contábeis ao órgão de controle externo.

Diante do exposto, mesmo sendo os serviços de assessoria contábil passíveis de contratação por inexigibilidade de licitação, mas considerando que os defendentes não demonstraram a predominância do caráter intelectual do serviço contábil a ser prestado no caso, proponho, em observância ao art. 46, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, que o apontamento da denúncia examinado no presente tópico seja julgado procedente.

Não obstante, novamente acolhendo a manifestação da Unidade Técnica, ante a ausência de dolo ou erro grosseiro na conduta dos gestores responsáveis, em observância ao art. 28 da Lindb, bem como pelo fato de o procedimento licitatório não ter gerado os efeitos usualmente esperados, pois foi suspenso de forma tempestiva por esta Corte, tal como relatado, entendo suficiente a emissão de recomendações aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Goianá para que nos próximos editais de licitação, caso adotem o tipo de licitação “técnica e preço” ou “melhor técnica”, apresentem as devidas justificativas, demonstrando efetivamente a predominância do caráter intelectual do objeto a ser licitado, nos termos do art. 46, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, correlato ao art. 36, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

### **3. Suposto descumprimento de determinação deste Tribunal**

O Ministério Público de Contas apontou o “[...] eventual descumprimento pelos responsáveis do disposto no item III do acórdão peça 33, uma vez que estava ali fixado o prazo de 48 horas para comunicação ao TCEMG em caso de cancelamento ou revogação do certame que ora se analisa”, sendo que “[...] o Município de Goianá realizou a contratação por inexigibilidade de licitação dos serviços de assessoria contábil, objeto da licitação em análise”.

Conforme relatado, os agentes públicos informaram que o procedimento relativo à Tomada de Preços n. 5/2020 teria sido, em verdade, “[...] suspenso até decisão final do Tribunal de Contas”. Ademais, pontuaram que estariam em transição de mandato e, sendo assim, não poderiam ficar sem a prestação dos serviços de assessoria contábil, razão pela qual procederam à contratação por inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei n. 14.039/2020, e em observância à jurisprudência deste Tribunal (documento eletrônico, código do arquivo n. 2442170, disponível no SGAP como peça n. 58).

Portanto, observa-se que o referido procedimento licitatório não foi anulado ou revogado pela Administração, não havendo descumprimento da determinação contida na decisão que

suspendeu o certame (documento eletrônico, código do arquivo n. 2209354, disponível no SGAP como peça n. 33).

Com relação à inexigibilidade de licitação, observei que a Administração procedeu apenas à contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, com valor total de R\$ 78.498,00, ou seja, abaixo do valor estimado para a Tomada de Preços n. 5/2020. Além disso, analisando os documentos encaminhados pelos gestores, é possível verificar que a contratação por inexigibilidade de licitação, em princípio, seria possível, tal como decidido por esta Corte de Contas<sup>4</sup>, e foi devidamente justificada diante da necessidade dos serviços, bem como da alegação de singularidade dos serviços (documento eletrônico, código do arquivo n. 2442170, disponível no SGAP como peça n. 58).

Assim sendo, considerando que a Tomada de Preços n. 5/2020 não foi revogada ou cancelada pela Administração e, ainda, tendo em vista que os gestores encaminharam os documentos e justificativas atreladas à contratação por inexigibilidade de licitação, entendo que não houve descumprimento da decisão exarada no âmbito da medida cautelar para paralisação do certame.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que os apontamentos de irregularidade da denúncia sejam julgados procedentes, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, sem, contudo, aplicar multa aos gestores responsáveis, em observância ao art. 28 da Lindb e em virtude das circunstâncias do caso e das alegações de defesa, consoante exposto na fundamentação desta proposta de voto.

Não obstante, quanto ao item 1 da fundamentação, proponho a emissão de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Goianá para que nas futuras licitações, caso optem pela aglutinação de serviços, apresentem as devidas justificativas, demonstrando efetivamente a vantajosidade pelo não parcelamento do objeto, incluindo pesquisa de preços com todos os itens da prestação de serviços discriminados entre si, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, correlato ao art. 40, V, “b”, e § 3º, ambos da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Com relação ao item 2 da fundamentação, também proponho a emissão de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Goianá para que em futuras licitações, caso adotem o tipo de licitação “técnica e preço” ou “melhor técnica”, apresentem as devidas justificativas, demonstrando efetivamente a predominância do caráter intelectual do objeto a ser licitado, nos termos do art. 46, *caput*, da Lei n. 8.666/1993, correlato ao art. 36, *caput* e § 1º, da Lei n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

---

<sup>4</sup> RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURÍDICA E CONTÁBIL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. LEI N. 14.039/2020. MODELO DE PARECER FORNECIDO PELA CONTRATADA. INDÍCIOS DE MONTAGEM. ADMISSIBILIDADE. PROVIMENTO. 1. Com as recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.039/2020, uma vez presentes os requisitos necessários para hipótese de inexigibilidade de licitação (art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993), incluindo a demonstração de notória especialização da empresa contratada, não há que se falar em irregularidade da contratação. 2. Não há vedação legal de que o particular interessado em contratar com a Administração Pública forneça subsídios aos agentes públicos, tais quais modelo de peça processual e, ainda, a elaboração de parecer é prerrogativa de independência funcional. (Recurso Ordinário n. 1076904, Tribunal Pleno, sessão do dia 27/1/2021).

Nesse mesmo sentido, destaca-se a Consulta n. 1054024, respondida na sessão plenária do dia 10/2/2021, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Comunique-se a empresa denunciante e intimem-se os responsáveis pelo DOC, bem com o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

**CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:**

Senhor Presidente, antes de lançar o meu voto, quero agradecer ao doutor Luiz Lima suas palavras generosas e tenha a certeza que essa manifestação vinda assim de um conterrâneo tão jovem, da nossa zona da mata, massageia o meu ego e deixa o meu coração mais feliz nesta manhã.

Com o voto, eu quero acompanhar na íntegra a proposta de voto lançada pelo Conselheiro Adonias Monteiro, que esclarece muito bem toda a questão envolvida.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Senhor Presidente, quanto os itens 1 e 2, praticamente podemos resumir que a falta de motivação adequada para aglutinação e também para a escolha do tipo de técnica e preço é que levaram o Conselheiro Adonias a entender pela procedência da ação. Ou seja, não se avaliou a impossibilidade da aglutinação em si, nem a impossibilidade da escolha do tipo técnica e preço, mas falta de motivação suficiente para que se pudesse analisar um e/ou outro desses pontos.

Então, nesse caso concreto, como o fundamento para as recomendações expedidas pelo Relator diz respeito apenas à necessidade de melhor motivação das escolhas realizadas e dos atos praticados pela administração, bem como que a solução adotada no processo não acarreta nenhum tipo de prejuízo ao certame ou aos agentes envolvidos, eu acolho a proposta de voto.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Esta Presidência também acolhe a proposta de voto.

**FICA, PORTANTO, ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.**

**(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES)**

\* \* \* \* \*