

Processo: 1088895
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Abreu Machado – Apoio Administrativo e Assessoria
Denunciada: Prefeitura Municipal de Itabira
Responsáveis: Eunice Ramos Madureira Souza, Maria Regina Silva Oliveira Camilo, Nilo Grisolia Rosa
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 15/2/2022

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE *SOFTWARE* INTEGRADA, EM REGIME DE LOCAÇÃO, PARA A GESTÃO PÚBLICA NAS ÁREAS ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E FISCAL. VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO OU GRUPO DE EMPRESAS. REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO CONJUNTA PARA DIVERSOS ITENS EM UM ÚNICO LOTE. APENAS UM VENCEDOR PARA VÁRIOS ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO. EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO SISTEMA DE *SOFTWARE*. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA. PREVISÃO DE CUSTEIO DE DIÁRIAS DOS TÉCNICOS PELO ÓRGÃO PÚBLICO. IRREGULARIDADES NÃO VERIFICADAS. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. A vedação editalícia à participação de consórcio ou grupo de empresas nacionais ou estrangeiras ou forma assemelhada não viola, *in casu*, os princípios iluminadores do certame, uma vez que o serviço em foco se destitui de alta complexidade, apesar de relevante vulto. Além disso, a práxis advinda das inúmeras análises de licitações de sistemas de informática efetuadas por esta Corte de Contas revela que há no mercado de locação de *softwares* empresas que podem atender isoladamente as exigências editalícias.
2. É possível a aglutinação de serviços para que sejam licitados em lote único, desde que devida e expressamente motivada pelo gestor, nos termos do art. 23, §1º, da Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8.666/93).
3. Os módulos cuja demonstração do sistema de *software* foi exigida no instrumento convocatório correspondem àqueles que são comuns a todos os entes contratantes e, portanto, serão utilizados por todos os interessados.
4. A exigência de comprovação de capacidade técnica se volta à apuração das condições de o licitante prestar adequadamente o serviço e deve demonstrar o preenchimento de condições mínimas de capacidade. Dessa forma, verificando-se que as exigências contidas no edital em apreço estão limitadas à comprovação de implantação dos sistemas, sem que sejam previstas exigências adicionais, como quantitativos e tempo, não há que se falar em irregularidade, estrando evidenciada a pertinência com o objeto licitado.
5. A apuração do alto valor da contratação não dispensa o ente público de remunerar pelos serviços prestados ou permite exigir que alguns serviços não sejam cobrados, razão pela qual, admite-se a previsão de pagamento, pelo órgão público, de diárias dos técnicos

contratados, devidamente contemplada na planilha de composição de preços, integrando o valor da contratação e não constituindo cobrança adicional.

6. Diante da não comprovação, nos autos, da ocorrência das irregularidades que deram azo à Denúncia, impõe-se a sua improcedência, extinguindo-se o processo com a resolução de seu mérito.

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 improcedente a denúncia, conforme entendimento manifestado pelo órgão técnico e pelo Ministério Público de Contas, concluindo que as alegações da denunciante não procedem e declarar a extinção do processo, com resolução de mérito;
- II) determinar, após cumpridos os dispositivos regimentais aplicáveis, o arquivamento dos autos, com fulcro no disposto no parágrafo único do artigo 305 c/c artigo 176, inc. I, da Resolução n. 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de fevereiro de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 15/2/2022

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Denúncia oferecida pela empresa Abreu Machado - Apoio Administrativo e Assessoria, por meio de seu representante legal, Sr. Danilo Gaiozo Machado, em face de possíveis irregularidades no edital do Pregão Presencial nº PMI/SMA/SUCOM Nº 009/2020, Processo Licitatório PMI/SMA/SUCON Nº 012/2020, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Itabira, que tem por objeto *a contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de software integrada, em regime de locação, para a gestão pública nas áreas administrativa, financeira e fiscal, aderentes às legislações vigentes, com serviços de implantação, conversão de dados pré-existent, treinamento, manutenção e suporte técnico, bem como serviço de hospedagem dos sistemas em nuvem e serviços de backup em nuvem, para a Prefeitura Municipal de Itabira, bem como, para os demais Entes apresentados neste Edital, com pedido liminar de suspensão do certame.*

Preenchidos os requisitos insertos no art. 301 do Regimento Interno desta Casa, a documentação foi recebida como Denúncia (peça nº 5) e a mim distribuída em 14/05/2020 (peça nº 17).

Antes de me manifestar sobre a medida liminar pleiteada, visando à instrução dos autos, determinei a intimação da Sra. **Maria Regina Silva Oliveira Camilo**, Secretária Municipal de Administração, e do Sr. **Nilo Grisolia Rosa**, Coordenador de Contratos, ambos subscritores do edital (peça nº 8), bem como da Sra. **Eunice Ramos Madureira Souza**, Superintendente de Informática e subscritora do Termo de Referência (peça nº 11), para que apresentassem os esclarecimentos que entendessem pertinentes e encaminhassem cópia integral de todo o processo licitatório, até a fase em que se encontrava, inclusive eventual contrato firmado – despacho constante na peça nº 18.

Em resposta, o Município encaminhou a documentação consubstanciada nas peças nº 24 a 27 do SGAP, da qual constavam: cópia da **(i)** fase interna e externa do certame; **(ii)** do Contrato de Prestação de Serviços nº PMI/SMA/SUCON 067/2020, celebrado entre o Município de Itabira e a Governança Brasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços, vencedora do certame em exame, assinado em 09/06/2020, no valor de R\$2.848.439,05 (dois milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e trinta e nove reais e cinco centavos); **(iii)** da Ordem de Início dos Serviços nº 001/2020, datada de 15/06/2020.

Desta feita, nos termos do despacho proferido na peça nº 32, esta relatoria considerou **prejudicado o pedido preliminar de suspensão do certame** pleiteado pela denunciante, uma vez que o art. 60 da Lei Complementar nº 102/2008 estabelece que, caso sejam constatadas ilegalidades, eventual suspensão de procedimento licitatório somente poderá ocorrer antes da celebração do respectivo contrato pela Administração.

Em seguida, os autos foram encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – CFM para exame dos fatos denunciados e ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer.

Nessa oportunidade, foram produzidas as manifestações constantes nas peças nº 37 e 44, respectivamente, sendo ambas pela improcedência da denúncia.

Ao final, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Insurge-se a denunciante, alegando, em síntese, que o edital em tela, *sem qualquer justificativa, veda a participação de empresas em consórcio, caracterizando violação à competitividade do certame em um objeto milionário.*

Para fundamentar o alegado, colacionou julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no sentido de que *deve ser permitida a participação sob a forma de consórcio, sob pena de ilegalidade por violação ao princípio da competitividade.*

Em seguida, salientou que, *como consta no edital, os serviços são complexos, não sendo fracionado o objeto o que impede de empresas pequenas de participar, e essa restrição frustra o caráter competitivo do certame, impedindo que empresas possam participar em consórcio, sem qualquer justificativa constante no processo.*

Ato contínuo, aduziu que *na dotação orçamentária é possível perceber que se trata de um processo licitatório para a Prefeitura, Câmara Municipal, Fundação FCCDA e Instituto de Previdência, sendo o julgamento das propostas realizado por meio do critério “menor preço global”. Desse modo, concluiu que se trata de um processo licitatório para diversos itens para diversos entes da Administração Pública, porém com um único lote, sem qualquer justificativa para a aglutinação do objeto licitatório, uma vez que a justificativa para a realização de um processo único é o princípio da economicidade, porém ao limitar a um único fornecedor para todos os entes não haverá economicidade e sim restrição a participação do certame.*

Asseverou que existiriam irregularidades, ainda, no que se refere à *demonstração do sistema, pois este é baseado somente nos softwares da Prefeitura Municipal e não na realidade dos demais ente (...), bem como que constam exigências no Atestado de Capacidade Técnica que restringem o caráter competitivo, colocando critérios objetivos de forma a restringir a participação.*

Por derradeiro, ponderou que, *mesmo se tratando de um objeto de mais de 4 milhões existe ainda a obrigação do órgão público em custear as diárias dos técnicos da contratada (...).*

Pelo exposto, pugnou pela suspensão do certame em caráter liminar e, após análise de mérito, pela determinação de elaboração de um novo processo licitatório *que possibilite a ampla concorrência, celeridade e economicidade.*

Os autos foram submetidos à 2ª CFM para exame técnico, sendo produzido o relatório constante na peça nº 37, com base no qual passo a tecer algumas considerações.

Quanto à **(i) vedação injustificada à participação de consórcio**, esclareceu a unidade técnica que:

A discussão acerca da vedação ou não da participação de empresas em consórcios em licitações adquire relevo quando se observa que, de um lado, a formação de consórcio de empresas de certo modo pode ampliar a competitividade do certame, mas de outro, igualmente, a depender do objeto, seu vulto e/ou complexidade, pode ter o efeito exatamente contrário, implicando, ao menos em tese, restrição ao caráter competitivo do certame com eventual prejuízo para a Administração Pública.

[...]

Por sua vez, o edital prevê: “4.5 – É vedada a participação de consórcio ou grupo de empresas nacionais ou estrangeiras ou forma assemelhada”. (fl. 4, Peça 8 do SGAP).

Tal **restrição encontra justificativa na fase interna** do certame:

Tendo em vista que é prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas, conforme se depreenda da literalidade do artigo 33 da Lei nº 8.666/93, em que atribuía à Administração a prerrogativa de admissão ou não de consórcios em licitações por ela promovidas, sugerimos a vedação da participação de consórcios nesta licitação, sob o aspecto técnico, **há que se esclarecer que o método adotado para execução dos serviços não encerra complexidade técnica que justifique a assunção contratual por empresas em regime de consórcio; não demandando agregação expertise entre diversas empresas para sua execução, ou seja, os serviços poderão ser executados com segurança por apenas uma empresa do ramo que venha a atender os requisitos de qualificação técnica. Entendemos que a inadmissão de empresas em consórcio no presente certame atenderá com maior eficiência o interesse público**, uma vez que, existe a necessidade de integração entre alguns módulos a serem contratados, como por exemplo, Folha de Pagamento e Contabilidade, entre outros. **A admissão de consórcio para o objeto em questão traria para a administração pública um trabalho a mais, pois, demandaria a implementação de integração entre sistemas com estruturas de base de dados distintas, trabalho este que nem sempre se concretiza da maneira mais eficiente para o município** em virtude dos interesses particulares de cada fornecedor, muitas vezes tornando o processo mais oneroso e operacionalmente mais complicado e demorado para o usuário final (operador). [Fls. 461/462 da peça nº 24 do SGAP]

Não viola os princípios iluminadores do certame, uma vez que a praxis, advinda das inúmeras análises de licitações de sistemas de informática efetuadas por este Tribunal, revela que há no mercado de locação de softwares empresas que podem atender isoladamente as exigências editalícias para se habilitarem caso logrem êxito na etapa de preços. Ademais, o serviço em foco destitui-se de alta complexidade, apesar de relevante vulto.

Importante ressaltar que **o TCEMG tem entendido que a participação dos consórcios em licitações é vedada, só devendo ser tal participação autorizada quando o objeto for complexo e de grande vulto**, de modo que sua execução por empresas isoladamente seria dificultosa.

[...]

Assim, este Órgão Técnico conclui que nesse ponto a **denúncia é improcedente.** (destaquei)

No tocante à **(ii) realização de licitação conjunta para diversos itens em um único lote, sem justificativa para aglutinação do objeto, e limitação a apenas um vencedor para todos os órgãos do Município**, elucidou o órgão técnico:

[...]

Apenas em circunstâncias específicas, de caráter técnico ou econômico, relativas às peculiaridades do licitante, é possível a aglutinação de serviços para que sejam licitados em lote único, desde que isso seja devidamente motivado de forma expressa pelo gestor, nos termos do artigo 23, parágrafo 1º, da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93).

A opção por licitação em lote único foi justificada no item 2 do Termo de Referência (peça nº 11 do SGAP).

As justificativas apresentadas indicam as razões pelas quais a Administração optou pela licitação em lote único: “necessidade de consolidação dos dados orçamentários, contábeis e fiscais do município para prestação de contas aos órgãos de controle” e facilidade de

integração dos dados, sem necessidade de realização de gastos adicionais (fls. 3/4 da peça nº 23 do SGAP).

Observa-se que a **contratação de empresa especializada para fornecimento de software constitui atividade unitária, embora possa ser composta de diversas atividades**, como gestão pública nas áreas administrativa, financeira e fiscal, com serviços de implantação, conversão de dados pré-existentes, treinamento, manutenção e suporte técnico, bem como serviço de hospedagem dos sistemas em nuvem e serviços de backup.

Cumprе ressaltar, **no que tange à limitação de apenas um vencedor para todos os órgãos do Município, o entendimento exarado na Consulta n. 885865 deste Tribunal, que concluiu pela sua possibilidade**, desde que sejam firmados contratos distintos e sejam observados alguns princípios (...).

[...]

Neste sentido, considerando as justificativas apresentadas no bojo do processo licitatório pela Administração, este Órgão Técnico conclui que **esse ponto a denúncia é improcedente**. (destaquei)

Relativamente à **(iii) exigência de demonstração do sistema de software limitada aos sistemas da Prefeitura Municipal**, aduziu a unidade técnica que:

[...]

Consultando-se o Anexo III – Planilha de Preços (peça nº 12 do SGAP), verifica-se que os módulos cuja demonstração foi exigida correspondem àqueles que são comuns a todos os entes contratantes (Prefeitura Municipal, SAAE, Câmara Municipal, Fundação Cultural e Instituto de Previdência). **Ou seja, ao contrário do alegado, a demonstração corresponde aos itens que serão utilizados por todos os interessados**.

Por isso, este Órgão Técnico conclui que esse ponto a denúncia é improcedente. (destaquei)

No que concerne à **(iv) exigência de comprovação de capacidade técnica que restringe o caráter competitivo**, destacou a 2ª CFM que:

[...]

A exigência de comprovação de capacidade técnica serve à apuração das condições de o licitante prestar adequadamente o serviço e deve demonstrar o preenchimento de condições mínimas de capacidade.

A exigência editalícia guarda pertinência com o objeto licitado e está limitada à comprovação de implantação dos sistemas, sem que sejam previstas exigências adicionais, como quantitativos e tempo.

Por isso, este Órgão Técnico conclui que esse ponto a denúncia é improcedente. (destaquei)

Por fim, quanto à **(v) previsão de que o órgão público deverá custear as diárias dos técnicos**, evidenciou o estudo técnico que:

[...]

A previsão de pagamento de diárias foi contemplada na planilha de composição de preços (Anexo III da peça nº 9 do SGAP), ou seja, já integra o valor da contratação e não constitui cobrança adicional, como sugere o denunciante.

A apuração do alto valor da contratação **não dispensa o ente público de remunerar pelos serviços prestados ou permite exigir que alguns serviços não sejam cobrados**.

O edital somente discrimina a estimativa de determinado serviço para fins de faturamento, conforme se vê no item 15.4:

15.4 - Caso a Nota Fiscal/Fatura seja relativa à prestação de serviços que serão pagos através de hora técnica, deverá vir acompanhada do relatório de atendimento técnico, o qual deverá descrever com detalhes todas as atividades executadas e as horas necessárias para o atendimento e as diárias utilizadas, conforme item 22.4.1 do Termo de Referência e subitens. Deverá o relatório técnico ser assinado pelo responsável pelo setor que solicitou a execução do serviço (atendimento), bem como pelo responsável pela fiscalização do contrato.

Por isso, este Órgão Técnico conclui que esse ponto a denúncia é improcedente. (destaquei)

Em seu parecer, peça nº 44, o Órgão Ministerial frisou que *assiste razão à Unidade Técnica (SGAP - arquivo 2388045, peça nº 37), motivo pelo qual, com fundamento em seu estudo técnico, opinamos pela improcedência da Denúncia (...)*.

À vista das considerações explicitadas, adoto o estudo técnico como razão de decidir e, em consonância com o parecer exarado pelo Ministério Público de Contas, concluo que não foi constatado nos autos prejuízo à ampla concorrência e à competitividade do certame, tendo o procedimento licitatório observado os objetivos e princípios insertos na legislação de regência, razão pela qual, entendo pela improcedência dos fatos denunciados.

III – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação, coaduno-me ao entendimento manifestado pelo órgão técnico e pelo Ministério Público de Contas para concluir que as alegações da denunciante não procedem, razão pela qual voto pela **improcedência** da presente Denúncia, extinguindo o processo com resolução de mérito.

Cumpridos os dispositivos regimentais aplicáveis, arquivem-se os autos, com fulcro no disposto no parágrafo único do artigo 305 c/c artigo 176, inc. I, da Resolução nº 12/2008.

* * * * *