

**Processo:** 1104801  
**Natureza:** DENÚNCIA  
**Denunciantes:** Marcela Furlan Baggio, João José Bianco, Ernesto Muniz de Souza Júnior  
**Denunciada:** Prefeitura Municipal de Paraguaçu  
**Responsável:** Débora Cristina Santos  
**Apensos:** Denúncias n. 1104802 e 1104804  
**Procurador:** José Luiz Costa Castilho, OAB/MG 157.727; Guilherme Reis Moterani, OAB/MG 127.144  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

### PRIMEIRA CÂMARA – 19/3/2024

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO, SUPORTE E MANUTENÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO. SOFTWARE. VEDAÇÃO À IMPUGNAÇÃO POR MEIO ELETRÔNICO. AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS DISTINTOS EM LOTE ÚNICO SEM JUSTIFICATIVA. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO DE ATUALIZAÇÃO FINANCEIRA E DE REAJUSTE. FIXAÇÃO DE PRAZO SUPERIOR AO PREVISTO EM LEI PARA IMPUGNAÇÃO. NÃO EXIGÊNCIA DE BALANÇO PATRIMONIAL. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO EM PLANILHAS E DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. ILEGALIDADE NA FORMATAÇÃO DO MODELO DE PROPOSTA. TESTE DE CONFORMIDADE. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E NA MINUTA DO CONTRATO. SUBSCRIÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO PELA PREGOEIRA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. RECOMENDAÇÕES.

1. A previsão de cláusula em edital de licitação tendente a restringir o direito de apresentação de impugnações e recursos pelos interessados em participar do certame pode ensejar violação ao contraditório e à ampla competitividade.
2. No âmbito dos procedimentos licitatórios, admite-se a aglutinação de objetos distintos em lotes quando for demonstrado pela Administração, de forma expressamente motivada, sua viabilidade técnica e econômica.
3. Independentemente de previsão originalmente expressa nos instrumentos convocatórios e contratuais, a correção monetária por eventuais atrasos no pagamento e o reajuste de preços devem ser garantidos ao particular, devendo ser aplicados os índices oficiais e observados os critérios estabelecidos na legislação de regência.
4. Na fase interna do certame para a contratação de obras ou serviços, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos custos do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite à Administração verificar, posteriormente, se os valores apresentados pelos licitantes condizem com aqueles praticados no mercado, evitando, assim, que o Poder Público adquira bens e serviços com sobrepreço.

### ACÓRDÃO

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

- I) julgar parcialmente procedentes as denúncias apresentadas em face do Pregão Presencial 38/2021, Processo Licitatório 84/2021, deflagrado pelo Município de Paraguaçu, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:
- a) vedação à impugnação por meio eletrônico (item II.1);
  - b) aglutinação de objetos distintos em lote único, sem justificativa pertinente (item II.2);
  - c) ausência de critério de compensação financeira por atraso de pagamento e de critérios de reajuste de valores (item II.3);
  - d) ausência de orçamento estimado em planilhas e de cronograma físico financeiro, bem como ilegalidade na formatação do modelo de proposta previsto no Anexo VI do edital (item II.6);
- II) aplicar multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) à Sra. Débora Cristina Santos, Pregoeira Municipal à época e signatária do edital do certame, nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Orgânica, pelas razões expostas na fundamentação desta decisão;
- III) recomendar ao Município de Paraguaçu, nas pessoas dos atuais Prefeito e Pregoeiro, que, nos próximos certames:
- 1) permita a apresentação de impugnações e recursos por mais de uma forma, dando preferência aos meios eletrônicos de comunicação, com a utilização, inclusive, de assinatura digital, sem condicionar o protocolo da versão original do documento na sede da Prefeitura;
  - 2) sendo necessário agrupamento do objeto em lotes, diante das especificidades do caso concreto, justifique adequadamente, de formas técnica e econômica, a adoção desta medida no âmbito do respectivo processo licitatório;
  - 3) inclua nas minutas contratuais, cláusula com previsão de critério de atualização em caso de atraso ou inadimplemento das obrigações pela Administração;
  - 4) havendo risco ou previsão do transcurso de prazo superior a 12 (doze) meses entre a apresentação das propostas e o pagamento do contratado pela entrega do objeto licitado, preveja obrigatoriamente tanto editais da licitação quanto nos instrumentos contratuais os critérios de reajuste dos preços; e
  - 5) insira cláusulas que disponham acerca dos cenários provenientes de eventual rescisão contratual, com a previsão de dispositivos envolvendo direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em especial, relativas à inexecução e à rescisão do contrato, bem como as de sanções, em caso de inadimplemento;
- IV) determinar a intimação das partes e promovida as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente, em exercício, Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de março de 2024.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente em exercício

TELMO PASSARELI  
Relator

(assinado digitalmente)

**PRIMEIRA CÂMARA – 19/3/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

**I – RELATÓRIO**

Trata o processo principal (1104801) de denúncia, com pedido de medida cautelar, apresentada por Marcela Furlan Baggio, em face de alegadas irregularidades na condução do Pregão Presencial 38/2021, Processo Licitatório 84/2021, deflagrado pelo Município de Paraguaçu, objetivando a prestação de serviços de fornecimento, suporte e manutenção de sistema informatizado integrado de administração financeira e controle para atender às demandas da Administração Municipal (peça 1).

A denunciante se insurgiu, em síntese, em face da: (i) vedação da possibilidade de impugnação ao edital por meio eletrônico; (ii) aglutinação de objetos distintos em lote único; (iii) ausência de previsão no edital e na minuta de contrato de critérios de atualização financeira por eventual atraso de pagamentos devidos pela Administração e de critérios de reajuste de valores; e (iv) ilegalidade na formatação do modelo de proposta previsto no Anexo VI do edital.

Protocolizada em 14/07/2021, a denúncia foi recebida no Tribunal e distribuída à minha relatoria em 20/07/2021 (peças 9-10), ocasião em que determinei que fossem apensadas a estes autos as Denúncias 1104802 e 1104804, apresentadas em 15/07/2021, respectivamente, pelos Srs. João José Bianco e Ernesto Muniz de Souza Júnior, em face do mesmo processo licitatório (peça 11). Além disso, antes de me manifestar sobre o pedido de medida cautelar, determinei a intimação da Sra. Débora Cristina Santos, Pregoeira Municipal e subscritora do edital em exame, para apresentação de manifestação preliminar acerca dos fatos apontados pelos denunciantes.

O Município de Paraguaçu, por meio do seu Procurador-Geral, Sr. José Luiz Costa Castilho, OAB/MG 157.727, prestou esclarecimentos e apresentou a documentação constantes das peças 17-24.

No exame inicial de peça 27, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL opinou pela procedência parcial das denúncias e pelo encaminhamento dos autos ao setor técnico de tecnologia da informação do Tribunal para análise do apontamento referente ao alegado direcionamento do objeto do edital a um único *software*. Em relação ao pedido de medida cautelar, a CFEL se manifestou pelo seu indeferimento.

Na manifestação de peça 29, o Grupo de Tecnologia da Informação da Superintendência de Controle Externo afirmou não ter sido verificado, nos autos, indício de direcionamento ou restrição de competitividade pelas especificidades relativas ao *software* licitado.

Em 16/09/2021, com base nas manifestações das unidades técnicas, indeferi o pedido de suspensão cautelar do certame e determinei o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas – MPC (peça 30), que se manifestou à peça 37, opinando pela citação da responsável.

Devidamente citada em 03/02/2022 (peças 38-40), a Sra. Débora Cristina Santos, Pregoeira Municipal, não apresentou defesa conforme certificado à peça 41.

Na sequência, o MPC, em parecer conclusivo (peça 42), pugnou pela procedência da denúncia com aplicação de multa à responsável, além da expedição de recomendação aos gestores municipais.

Em síntese, é o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 – Da vedação à impugnação ao edital por meio eletrônico (Denúncia 1104801)

No Processo 1104801, a denunciante alegou que o item 3.1 do edital, apesar de facultar o envio de impugnações via *e-mail* ou fac-símile, exigiria o protocolo presencial do “documento original” até dois dias antes da data do recebimento das propostas, o que, a seu ver, culminaria na vedação da apresentação de impugnações por meio eletrônico.

A unidade técnica, em manifestação de peça 27, considerando que a Administração Pública deve disponibilizar aos licitantes e demais interessados todos os meios usuais para solicitação de esclarecimentos, impugnações e recursos, concluiu pela procedência do apontamento.

Inicialmente, destaco o conteúdo do item 3.1 do instrumento convocatório em análise (peça 2, sem grifos no original):

3.1. Até 02 (dois) dias úteis, antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório deste pregão, devendo protocolizar o pedido no setor de protocolo, situado no prédio-sede da Prefeitura Municipal ou encaminhá-lo pelos Correios, por fax ou e-mail, **desde que os originais sejam apresentados à Administração, até 02 (dois) dias úteis, antes da data fixada para recebimento das propostas**, cabendo ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

Da análise da redação do item acima, observo que, apesar de permitir o envio de impugnações por meio eletrônico ou fac-símile, o edital exige também o protocolo do respectivo documento no formato original, tornando necessário o deslocamento dos interessados à sede da Prefeitura, sob pena de não serem apreciadas as suas razões, ou até mesmo o envio da versão original via correios ou por intermédio de terceiros, o que também criaria óbice à competitividade e à ampla defesa, além de **desvirtuar a utilização dos meios de comunicação eletrônica autorizados**, os quais têm como uma de suas finalidades a transmissão mais rápida de informações. Este Tribunal de Contas, inclusive, há muito tempo promove com frequência o envio de comunicados e ofícios a seus jurisdicionados pela via eletrônica.

É fato que exigências contidas no ato convocatório não podem ultrapassar os limites da razoabilidade, nem estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo, devendo se ater apenas ao necessário para o cumprimento do objeto licitado.

E, no caso dos autos, a exigência de que os interessados apresentassem a versão original da impugnação eventualmente encaminhada por meio eletrônico acabou por tornar sem efeito, na prática, a utilização do e-mail ou do fac-símile como meios de comunicação entre a Administração e os licitantes interessados.

Assim, em consonância com o entendimento técnico, entendo pela **procedência** do apontamento, deixando, contudo, de propor a aplicação de multa à responsável, por considerar suficiente, no caso concreto, a expedição de **recomendação** ao Município para que, em futuros certames, permita a apresentação de impugnações e recursos por mais de uma forma, dando preferência aos meios eletrônicos de comunicação, com a utilização, inclusive, de assinatura digital, sem condicionar o protocolo da versão original do documento na sede da Prefeitura.

### II.2 – Da aglutinação de objetos em lote único (Denúncia 1104801)

A denunciante afirmou que a aglutinação de 12 *softwares* de naturezas distintas (referentes a compras e licitações, nota fiscal eletrônica, controle de frotas, obras públicas e portal da

transparência, por exemplo) em um único lote seria injustificada e restringiria a competitividade.

Sustentou que, ainda que se alegasse padronização, poderia ser alcançada por meio do desmembramento do objeto em lotes, “pois bastaria a exigência das mesmas características de base para todos os lotes”.

O órgão técnico, no relatório de peça 27, manifestou-se pela procedência do apontamento, por considerar que, no caso concreto, não constaram do instrumento convocatório ou no termo de referência as justificativas técnicas e econômicas que levaram a Administração Pública a optar pela aglutinação dos módulos que compõem o objeto. Para além disso, não vislumbrou na fase interna acostada aos autos os estudos detalhados que demonstrassem a inviabilidade da divisão do objeto em lotes.

O edital em análise prevê o **fornecimento, suporte e manutenção de sistemas de gestão contábil; de convênio; de tributação; de nota fiscal e declaração de serviços eletrônicos; de recursos humanos e folha de pagamento; de compras, licitações e contratos; de patrimônio; de almoxarifado; de controle interno; de frotas; de obras públicas; e de portal da transparência** (peça 2).

A esse respeito, conforme prevê a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União – TCU, o parcelamento da licitação deve ser adotado como regra, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ainda sobre o tema, este Tribunal de Contas também sumulou o entendimento de que (Súmula 114):

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

Conforme se vê, é indubitável que, muito embora o parcelamento do objeto constitua regra geral, não se trata de postulado absoluto, devendo cada gestor, no exercício de sua discricionariedade e balizado pelos limites e previsões legais, determinar de que forma o objeto será decomposto em partes distintas, devendo ser avaliados os ganhos operacionais e a economia de escala que provenham de eventual reunião de objetos distintos compatíveis.

Neste caso, conforme listado acima e constante do termo de referência, o processo licitatório objetivava a contratação de empresa para fornecimento de 12 módulos de um sistema informatizado de administração financeira e controle, o que, para o Sr. José Luiz Costa Castilho, Procurador-Geral do Município de Paraguaçu (peça 17), deveria ser licitado de forma conjunta, considerando o disposto no Decreto Federal 10.540/2020, que determina que o sistema de administração seja único e deve funcionar de forma integrada:

[...] o presente processo licitatório foi confeccionado levando em consideração o Decreto Federal nº 10.540/2020 o qual instituiu o novo SIAFIC – Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

Referido decreto enfatiza a obrigação que o sistema seja único, além de frisar que a não observância das suas especificações mínimas, sujeitam à aplicação de penalidades definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Analisando o sobredito decreto, verifico que, não obstante o art. 8º, § 6º, da norma estabeleça que é “vedada a existência de mais de um Siafic no mesmo ente federativo”, o sistema, que contempla as áreas contábil e financeira, não vincula os demais sistemas de gestão, conforme expõe a 4ª edição do guia sobre a matéria, elaborado pelo Tesouro Nacional e pelos Tribunais de Contas, representados pela Atricon e pelo IRB<sup>(1)</sup> (sem grifos no original):

Os sistemas estruturantes não compõem o SIAFIC. O Decreto 10.540/2020 determina que o Siafic deve permitir a integração aos sistemas estruturantes.

Assim, não é obrigatório que eles compartilhem da mesma base de dados do SIAFIC. Pode ser por meio de rotinas automáticas de importação dos sistemas. Os sistemas estruturantes são: patrimônio, RH, gestão de pessoas etc.

No entanto, essas rotinas devem permitir ao Siafic conter o registro contábil de maneira tempestiva e individualizada.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, em resposta à Consulta – Processo 2.402/2022 – TC, enunciou que o que o decreto veda, em verdade, é a “existência de mais de um sistema de gerenciamento orçamentário em cada esfera”. Citou, na oportunidade, que (sem grifos no original):

[...] os registros contábeis das despesas de pessoal do Legislativo devem ser realizados através do SIAFIC, uma vez que se relacionam à execução orçamentária do referido Poder. Já o **mero gerenciamento da folha de pessoal pode ser realizado através de software independente, por se tratar de sistema estruturante**, o qual deverá manter integrações com o sistema do Poder Executivo.

[...]

Conforme acima exposto, a gestão de pessoas e elaboração da folha de pagamento, por exemplo, poderão ser feitos através de sistemas estruturantes que se integrem ao SIAFIC, mas o pagamento, ou seja, a execução da folha, obrigatoriamente terá que ser feita diretamente através do sistema único.

Tais manifestações denotam que, ao contrário do alegado pelo interessado, o Decreto Federal 10.540/2020 exige tão somente que os sistemas sejam integrados, não havendo que se falar em indivisibilidade imperativa do objeto.

Assim, em consonância com o entendimento técnico, reputo **irregular** a aglutinação dos módulos em questão, mormente por não ter sido demonstrado pela Administração que um único fornecedor poderia gerar melhores condições técnicas de interconectividade entre os *softwares* ou, tampouco, ganhos de economia de escala.

Lado outro, considerando a especificidade e as controvérsias que permeiam o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – Siafic, deixo de propor a aplicação de sanção à responsável.

Proponho, outrossim, **recomendar** aos atuais gestores municipais que, futuros certames, sendo necessário agrupamento do objeto em lotes, diante das especificidades do caso concreto, justifiquem adequadamente, de formas técnica e econômica, a adoção desta medida no âmbito do respectivo processo licitatório.

### II.3 – Da ausência de critério de atualização financeira por atraso de pagamento e de critérios de reajuste de valores (Denúncias 1104801 e 1104802)

No Processo 1104801, segundo alegações da denunciante, o edital e a minuta contratual teriam violado os arts. 40 e 55 da Lei 8.666/1993, na medida em que não estabeleceriam os critérios de atualização financeira por atraso de pagamento e de reajuste de valores, apenas dispondo, no item 17.1, que “os preços são fixos e irremovíveis”.

Em petição constante da Denúncia 1104802, o denunciante também questionou o item 17.1, salientando que o reajuste seria um direito do contratado, devendo ser indicados no edital a data-base e o índice a ser utilizado.

No relatório de peça 27, a unidade técnica concluiu pela improcedência do apontamento, considerando a previsão de sanções constantes do item 16 do instrumento convocatório, bem como que a atualização ou penalização financeira e o reequilíbrio podem ocorrer independentemente de previsão editalícia ou contratual.

Nesse sentido, citou jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ que dispõe (sem grifos no original):

A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que **é cabível a correção monetária a partir do vencimento da obrigação, mesmo não havendo previsão contratual a esse respeito**. Precedente. 4. Recurso especial conhecido em parte e provido. (REsp 1148397/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 24/11/2009, DJe 02/12/2009)

A respeito do tema, a Lei 8.666/1993, em seu art. 40, inciso XIV, alínea “c”, fixou a obrigatoriedade de o ato convocatório disciplinar os critérios de atualização financeira dos valores a serem pagos pela Administração, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento.

Analisando o instrumento convocatório (peça 2), verifico que o item 16 apenas trata das sanções administrativas passíveis de serem aplicadas pela Prefeitura Municipal à empresa contratada, não dispondo, por outro lado, acerca da previsão de atualização financeira por atraso de pagamento causado pela Administração contratante (com grifos no original):

#### 16. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

16.1 A recusa injustificada da adjudicatária em prestar os serviços contratados, dentro do prazo estabelecido pela **Prefeitura Municipal de Paraguaçu**, caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas, o que se aplica aos licitantes remanescentes, de que trata o item 16.4.

16.2. O atraso injustificado na realização da prestação dos serviços sujeitará a multa de mora, na forma estabelecida a seguir:

- a) 0,3% (três décimos por cento) por dia de atraso até o trigésimo dia;
- b) 10% (dez por cento) após ultrapassado o prazo da alínea anterior.

16.3. As multas a que se refere esta Cláusula incidem sobre o valor da nota fiscal, e serão descontadas dos pagamentos eventualmente devidos pela **Prefeitura Municipal de Paraguaçu** ou, quando for o caso, cobradas judicialmente.

16.4. Pela inexecução total ou parcial do contrato, a Administração poderá aplicar as seguintes sanções:

- a) advertência;
- b) multa de 10% (dez por cento) do valor do contrato;

c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a **Prefeitura Municipal de Paraguaçu**, no prazo não superior a 2 (dois) anos;

d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, facultada a defesa prévia no prazo de 10 (dez) dias.

16.5. As sanções previstas nas alíneas “a”, “c” e “d” poderão ser aplicadas juntamente com a da alínea “b”, pelo Município, facultando a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias, com exceção da declaração de inidoneidade, cujo prazo de defesa será de 10 (dez) dias da abertura de vistas ao processo, conforme estabelecido no § 3º, art. 87 da Lei Federal nº 8.666/93.

16.6. Considera-se ocorrência passível de multa:

a) atraso na execução do serviço;

b) impedir a realização da fiscalização.

16.7. Ocorrendo a inexecução de que trata o item 16.4, reserva-se ao Órgão contratante o direito de optar sucessivamente pela oferta que se apresentar como aquela mais vantajosa, pela ordem de classificação, comunicando, em seguida, à **Prefeitura Municipal de Paraguaçu**, para as providências cabíveis.

16.8. A segunda adjudicatária, ocorrendo a hipótese do item anterior, ficará sujeita às mesmas condições estabelecidas neste Edital.

16.9. A aplicação das penalidades previstas nessa cláusula é de competência exclusiva da **Prefeitura Municipal de Paraguaçu**.

As referidas cláusulas se encontram repetidas na minuta do contrato (item 10.1 e seguintes).

Ocorre que, conforme bem exposto pela análise técnica, a jurisprudência é farta no sentido de que a atualização monetária pelo atraso no pagamento será devida, independentemente de previsão expressa no instrumento convocatório.

Nesse sentido, cito ementa trazida pelo Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, na Denúncia 1092354, apreciada pela Segunda Câmara em 22/10/2020:

Mesmo que não conste expressamente no instrumento convocatório a previsão de correção monetária de eventuais atrasos no pagamento e o respectivo índice a ser aplicado, tal fato não tem o condão de configurar ilícito tendente a caracterizar grave violação à norma legal ou cercear a competitividade do certame, notadamente porque tal direito tem índole constitucional e legal.

Assim, não obstante a ausência de previsão expressa nesse sentido, o que torna o apontamento de irregularidade em análise **procedente**, entendo não haver prejuízos efetivos ao certame, mormente porque, se necessário, a contratada teria direito ao recebimento dos valores corrigidos com base em índices oficiais.

Por esse motivo, faço **recomendação** ao Município para que, nas próximas licitações, seja incluída nos instrumentos contratuais cláusula com previsão de critério de atualização em caso de atraso ou inadimplemento das obrigações pela Administração.

Já a ausência de previsão de critério de reajustamento de preços consiste em irregularidade que viola o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993, que estabelece que o edital de licitação obrigatoriamente deve indicar “critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela”.

A não fixação de critérios de reajuste também desrespeita a norma prevista no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, segundo a qual, é cláusula necessária em todo contrato a que estabeleça: “o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”.

*In casu*, verifica-se que, apesar de os serviços licitados tenham sido estimados, originalmente, para serem prestados em 12 (doze) meses (item 13.4 do edital), não há no edital da licitação nem na minuta contratual cláusula que estabeleça o critério de reajuste do valor contratado, em descumprimento ao disposto no art. 40, inciso XI, e art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993. Ademais, em consulta ao Sicom<sup>(2)</sup> (cópia em anexo), verifiquei que o contrato firmado com a empresa Conceito Tecnologia e Assessoria vem sendo sistematicamente aditado pelo Município, tendo o último aditamento sido assinado em 26/12/2023, estendendo a validade do ajuste para 31/12/2024.

Diante disso, também entendo **procedente** o apontamento de irregularidade.

Deixo, contudo, de propor a responsabilização da Sra. Débora Cristina Santos Ferreira, por entender que a falta de previsão expressa de cláusula de reajuste de preços não impede que a Administração promova a atualização dos valores do contrato, observados os índices oficiais aplicáveis, sendo direito subjetivo do contratado.

E, ainda que não conste do instrumento original, é perfeitamente viável a elaboração de aditamento ao contrato para inclusão da referida cláusula, estabelecendo o índice oficial a ser aplicado, com vistas a justificar o valor a maior a ser pago, ou até mesmo que se realize a concessão do reajuste por apostilamento, devidamente precedida da justificativa do índice adotado.

Nesse sentido, **recomendo** à Administração Municipal que, em futuras contratações em que ocorra ou haja risco ou previsão do transcurso de prazo superior a 12 (doze) meses entre a apresentação das propostas e o pagamento do contratado pela entrega do objeto licitado, preveja obrigatoriamente tanto nos editais da licitação quanto nos instrumentos contratuais os critérios de reajuste dos preços.

#### II.4 – Do prazo para impugnação (Denúncia 1104802)

Um dos apontamentos da Denúncia 1104802 diz respeito ao subitem 3.1 do edital, que disponibiliza a qualquer cidadão o prazo de até 2 dias úteis, antes da data fixada para recebimento das propostas, para oferecimento de impugnação ao ato convocatório:

3.1. Até 02 (dois) dias úteis, antes da data fixada para recebimento das propostas, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório deste pregão, devendo protocolizar o pedido no setor de protocolo, situado no prédio-sede da Prefeitura Municipal ou encaminhá-lo pelos Correios, por fax ou e-mail, desde que os originais sejam apresentados à Administração, até 02 (dois) dias úteis, antes da data fixada para recebimento das propostas, cabendo ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

Segundo alegações do denunciante, tal previsão afrontaria ao disposto no art. 41, § 1º, da Lei 8.666/1993, que estabelece o prazo de até 5 dias úteis antes da abertura dos envelopes para apresentação de impugnação.

A unidade técnica, peça 27, considerou regular a disposição contida no edital, uma vez que, mesmo em desconformidade com os exatos termos da legislação de regência, ampliou o prazo,

<sup>2</sup> Disponível em: <https://sicomconsulta.tce.mg.gov.br/#/login>. Acesso em 20 fev. 2024.

não havendo que se falar em restrição de direitos, violação ao princípio da competitividade ou quaisquer outros prejuízos.

De fato, compartilho do entendimento do órgão técnico de que, em que pese o instrumento convocatório preveja prazo distinto daquele constante da Lei 8.666/1993, houve ampliação do prazo para impugnação a qualquer interessado, motivo pelo qual não há que se falar em irregularidade material. Aliás, a Lei 14.133/2021 passou a estabelecer prazo único para qualquer pessoa (licitante ou não) de até 3 dias úteis antes da data da abertura do certame para apresentação de impugnações.

Considero, portanto, **improcedente** o apontamento.

## II.5 – Da não exigência de balanço patrimonial (Denúncia 1104802)

Na Denúncia 1104802, foi apontado que o instrumento convocatório teria deixado de exigir documentos como forma de medir a qualificação econômico-financeira dos licitantes.

Segundo alegou o denunciante, o órgão licitante deveria ter adotado critérios que pudessem ser confiáveis e, ao mesmo tempo, possibilitassem a participação de um número razoável de empresas integrantes do mercado.

O Sr. José Luiz Costa Castilho, à peça 17, alegou que “no item 7, encontra-se o rol dos documentos para habilitação, sendo os previstos na Lei de Licitações para comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, bem como da qualificação econômico-financeira, estando, assim, em conformidade com a legislação aplicável ao presente processo licitatório”.

Em relatório de peça 27, a unidade técnica afirmou que a redação do *caput* do art. 31 da Lei 8.666/1993 é expressa ao utilizar o verbo “limitar”, significando que a documentação relativa à qualificação econômico-financeira deve ser delimitada às hipóteses elencadas, não obrigando a exigência de todos os documentos ali previstos. Ressaltou, na oportunidade:

Portanto, ainda que a exigência dos mencionados documentos possa denotar prudência por parte da Administração Pública, assegurando-se de que a futura contrata detenha lastro econômico-financeiro para garantir a execução de suas atividades durante o período contratual, a sua não exigência não pode ser vista como uma irregularidade, considerando a discricionariedade conferida pela lei aos gestores públicos para fixarem as condições de participação do certame.

Na esteira do entendimento técnico, o qual adoto, cito, ainda, ementa da decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal em 10/11/2020, no bojo da Denúncia 1082436, relatada pelo Conselheiro José Alves Viana:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. IMPLEMENTAÇÃO, GERENCIAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E CONTROLE DE ABASTECIMENTO DE VEÍCULOS. IRREGULARIDADES NO EDITAL. I. NÃO EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. II. NÃO EXIGÊNCIA DE BALANÇO PATRIMONIAL COMO COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE LEGAL. COMPULSORIEDADE. CASO CONCRETO. EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. Os artigos 30 e 31 da Lei n. 8.666/93 utilizam a expressão “limitar-se-á”, o que não imprime obrigatoriedade da exigência dos documentos ali elencados, mas, sim, dá um parâmetro máximo à discricionariedade da Administração Pública que, pautada em critérios de conveniência e oportunidade, decidirá se irá ou não exigir a documentação relativa à qualificação técnica e qualificação econômico-financeira conforme o caso concreto. A Lei nº 10.520/2002, na mesma esteira, em seu art. 3º, inciso XIII, dispõe que a habilitação far-

se-á, “quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificação técnica e econômico-financeira”.

Assim, objetivamente, entendo que a legislação de regência aplicável ao caso faculta à Administração, no âmbito de sua discricionariedade, a decisão de exigir a documentação relativa à qualificação técnica e econômico-financeira das licitantes na proporção da complexidade do objeto licitado, motivo pelo qual, no caso concreto, não demonstrado prejuízo à prestação do serviço, reputo **improcedente** o apontamento.

## **II.6 – Da ausência de orçamento estimado em planilhas e de cronograma físico financeiro (Denúncia 1104802); bem como da ilegalidade na formatação do modelo de proposta previsto no Anexo VI do edital (Denúncias 1104801 e 1104804)**

Ainda no âmbito da Denúncia 1104802, foi alegada irregularidade no detalhamento do valor cotado para o objeto, uma vez que não teria havido estimativa do orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários.

Ademais, alegou o denunciante a ausência de cronograma físico-financeiro, ressaltando que:

Cronograma físico-financeiro é documento em que estão previstas as etapas ou parcelas de execução da obra ou prestação dos serviços, datas e o desembolso que a Administração deve fazer por ocasião das medições e efetivação dos pagamentos. É importante para a Administração que contrata obras ou serviços, em especial durante o acompanhamento das etapas ou parcelas de execução de obra ou prestação de serviços.

À peça 27, a unidade técnica considerou procedente o apontamento, entendendo que o edital não contém planilha de quantitativos e preços unitários de todos os módulos e etapas que compõem o objeto nem cronograma físico-financeiro.

Para além, o relatório técnico salientou a irregularidade do critério de pagamento adotado pelo instrumento convocatório no subitem 15.1 (em até 30 dias após a entrega da respectiva nota fiscal), tendo em vista que “o pagamento da contratada deverá ser feito conforme as disposições do cronograma físico-financeiro, documento que discrimina as etapas do trabalho e a periodicidade em que deverão ser concluídas, além dos valores que a Administração Pública espera desembolsar durante a execução do objeto”.

Assim, concluiu a unidade técnica que caberia à Prefeitura estabelecer os pagamentos da contratada de acordo com o adimplemento de cada fração do objeto.

Inicialmente, importa consignar que, na fase interna do certame para a contratação de obras ou serviços, é indispensável a realização de cotação ampla e detalhada dos custos do objeto a ser contratado (art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993), possibilitando a elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, que, por sua vez, permite à Administração verificar, posteriormente, se os valores apresentados pelos licitantes condizem com aqueles praticados no mercado, evitando, assim, que o Poder Público adquira bens e serviços com sobrepreço.

Da análise do caso concreto, verifico não ter sido elaborada tal planilha, mas tão somente realizada pesquisa de preços com três fornecedores (ConSystem Ltda. ME; Taylor Tecnologia Eireli e Conceito Tecnologia e Assessoria – empresa posteriormente contratada), conforme p. 7-12 da peça 23, na qual apenas se cotou um valor unitário para todos os serviços (fornecimento, suporte e manutenção) e sistemas (orçamento, convênios, tributário, recursos humanos, entre outros), o que, definitivamente, não se trata de um levantamento amplo e detalhado de custos.

Assim, de forma objetiva, não restam dúvidas de que não foi elaborado o orçamento estimado em planilhas, contendo os preços unitários dos insumos e serviços pertinentes ao objeto licitado,

no âmbito do certame sob exame, em descumprimento ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. A denúncia, portanto, **procede** quanto a este ponto.

Não bastasse a gravidade desta irregularidade, em si, depreende-se do processo licitatório deflagrado pelo Município de Paraguaçu que a precariedade do orçamento elaborado na fase interna também implicou prejuízo para a formulação e o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes.

Não por acaso, no Processo 1104801, a denunciante se insurgiu contra a disposição contida no Anexo VI do edital (Proposta Padronizada), que exigia que as propostas fossem apresentadas em valor unitário, sem diferenciação entre os serviços a serem prestados (conversão, migração, treinamento, suporte técnico, manutenção e licenciamento do *software*), seguindo o modelo adotado quando do levantamento dos orçamentos, impedindo a fiscalização dos custos da aquisição e afetando a correta formulação das propostas.

Ressaltou o denunciante que os preços de cada item seriam totalmente diferentes e, ainda, que caso não houvesse tal distinção, “os custos iniciais de implantação, treinamentos, etc., serão cobrados novamente a cada ano de renovação contratual, pois estarão todos ‘embutidos e englobados’”.

No bojo da Denúncia 1104804, também foi alegado que o “valor máximo admitido para a ‘mensalidade’, que contemplará os serviços de cessão de direito de uso, implantação, conversão de dados, treinamento dos usuários e suporte técnico”, sem diferenciação dos custos unitários, implicaria em nulidade e malbaratamento de recursos públicos, salientando o denunciante que (peça 1 da Denúncia 1104804, com grifos no original):

A se manter a atual redação, que obviamente reflete o orçamento estimado dos itens da licitação, ocorrerá **grave ato de improbidade**, com a liquidação e pagamento de notas fiscais de serviços que não foram prestados, ou o que é pior, **com superfaturamento de serviços de implantação, conversão e treinamento, que serão cobrados quatro vezes, ano a ano nos termos do artigo 57, IV, da Lei Federal nº 8.666/1993.**

Analisando o apontamento, a CFEL, peça 27 da Denúncia 1104801, asseverou que, mesmo nas licitações cujo critério seja o menor preço global, as empresas licitantes devem apresentar “todos os custos unitários que foram considerados para o cálculo do valor global oferecido”, uma vez que a apresentação das propostas sem individualização dos valores impediria a aferição da sua aceitabilidade:

A decomposição do valor global em custos unitários possibilita, por exemplo, a verificação da efetiva exequibilidade da proposta, evitando-se situações em que o preço unitário de determinado item, essencial ao objeto da licitação, seja incompatível com os valores praticados no mercado, embora o preço global esteja dentro do valor estimado pela Administração Pública.

Segundo demonstrou o órgão técnico, o TCU já decidiu que cabe à Administração Pública analisar individualmente os preços unitários das propostas apresentadas, seja na modalidade de preço unitário ou na modalidade de preço global, de forma a desclassificar aquelas que não observarem os critérios de aceitabilidade, citando, nesse sentido, os seguintes trechos de decisões daquela Corte (sem grifos no original):

2. Como acertadamente apontado pela Secex/RO, o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. **É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente**

**vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.** (TCU, Acórdão 253/2002 – Plenário, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Data da sessão: 27/03/2002)

**19. O fato de um processo licitatório ter sido realizado para uma contratação em regime de empreitada por preço global não exclui a necessidade de limitação dos preços unitários.** Não se pode olvidar que, mesmo nessas contratações, os valores pactuados para cada item, em princípio, servirão de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, de sorte que uma proposta aparentemente vantajosa poderá se tornar desfavorável à Administração. (TCU, Acórdão 2857/2013 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler. Data da sessão: 23/10/2013)

Por fim, o órgão técnico fez menção à doutrina de Joel de Menezes Niebuhr<sup>(3)</sup>:

A jurisprudência vem assentando o entendimento de que as propostas devem ser analisadas, tanto sob a égide do preço global, quanto sob a égide do preço unitário. A premissa é de que o preço global provém do unitário. Ele é a soma do unitário. Se há problemas no global, ainda que não sejam aparentes. Aliás, a exigência da apresentação de preços unitários, mesmo em licitação julgada pelo preço global, presta-se justamente a este propósito, permitir ampla e completa análise da aceitabilidade das propostas, sob todas as suas vertentes, a fim de possibilitar à Administração, a identificação e a desclassificação de proposta defeituosa.

Verifico, nesse contexto, que a irregularidade relativa à ausência de orçamento estimado em planilhas se ramificou para a fase externa da licitação, impactando, negativamente, o processo de formulação e julgamento das propostas dos licitantes, o que pode ter submetido a Administração a vulnerabilidades financeiras, especialmente considerando que o contrato firmado com a empresa Conceito Tecnologia e Assessoria, vencedora do certame, vem sendo sistematicamente aditado pelo Município, conforme mencionado acima, no item II.3 da fundamentação.

Diante disso, considero as denúncias **procedentes** quanto a este ponto.

Por fim, no que tange ao cronograma físico-financeiro, observo que o edital também não especificou a prestação de serviços de forma detalhada, apenas estabelecendo, em tabela constante no termo de referência, a duração de 12 meses. Não identificou, individualmente, quais serviços seriam executados de forma continuada e quais seriam executados uma única vez, dificultando às empresas interessadas a análise dos custos de seus empreendimentos e a elaboração de propostas precisas, além de dificultar a fiscalização da execução do contrato.

A respeito do tema, decidiu a Segunda Câmara, em 23/07/2020, no âmbito do Edital de Licitação 1031507, relatado pelo Conselheiro Cláudio Terrão:

O cronograma físico-financeiro é um instrumento de planejamento que estabelece o desembolso de recursos necessários à concretização de cada uma das etapas da obra ou dos serviços a serem contratados, com fulcro na disponibilidade de recursos financeiros e nos prazos de execução de cada etapa a ser realizada. Nesse sentido, a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, prevendo seu custo atual e final e considerando os prazos de seu cumprimento.

O art. 40, inciso XIV, “b”, da Lei 8.666/1993, aplicável subsidiariamente, determina que o edital deve indicar, obrigatoriamente, as condições de pagamento, contendo “cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros”, buscando propiciar que as empresas licitantes calculem seus custos para elaborar suas propostas, diretriz não observada no caso concreto.

---

<sup>3</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, f. 529-530.

Conforme exposto pela unidade técnica, a ausência do cronograma físico-financeiro culminou na irregularidade relativa ao critério de pagamento, que não guardou pertinência com a execução dos serviços de forma parcial. Resta, assim, **procedente** o apontamento.

Diante desse contexto, considerando que o órgão licitante deixou de elaborar orçamento estimado em planilhas, o que prejudicou, inclusive, a formulação e o julgamento das propostas, além de não estabelecer cronograma físico-financeiro para a contratação do serviço em exame, entendendo pela procedência do presente apontamento e, considerando o erro grosseiro cometido, que submeteu a grave risco a Administração, concluo pela aplicação de **multa** à Sra. Débora Cristina Santos, Pregoeira e signatária do edital de licitação, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica.

Entendo devida a aplicação de sanção à responsável por considerar que, embora as irregularidades a ela imputadas tenham origem na fase interna da licitação, elas deveriam ser de fácil percepção, haja vista o discernimento e a experiência que se espera de servidores encarregados diretamente de processos de contratação.

Não bastasse isso, a Sra. Débora Cristina Santos teve o efetivo conhecimento dos fatos a partir da apresentação da impugnação ao edital constante das páginas 3-28 da peça 22. Nessa ocasião, mesmo ciente das falhas, a pregoeira ignorou os argumentos apresentados e deixou de submeter as irregularidades à autoridade superior para apuração.

## **II.7 – Do teste de conformidade ou prova de avaliação (Denúncia 1104802)**

O denunciante narrou que o termo de referência exigiria a participação na prova de conceito apenas da empresa classificada em primeiro lugar, deixando de prever a participação dos outros licitantes e interessados na sessão pública do teste, violando, a seu ver, o princípio da publicidade e o art. 3º da Lei 8.666/1993.

Acrescentou que as funcionalidades previstas pelo edital para o referido teste seriam “muito básicas”, submetendo a Administração a risco de contratação de empresa inapta.

A unidade técnica, em relatório de peça 27, considerou improcedente o apontamento, destacando que é praxe nas licitações para contratação de solução de tecnologia da informação a exigência de prova de conceito e, ainda, que, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, “a prova de conceito somente poderá ser exigida da empresa licitante que se classificou, provisoriamente, em primeiro lugar”.

A propósito, ressaltou que, ao contrário do alegado na denúncia, o instrumento convocatório reconhece o direito de os licitantes concorrentes acompanharem a prova de conceito, tendo a Administração divulgado data e horário em que seria realizado a avaliação do sistema.

De fato, analisando o item 15 – PROVA DE AVALIAÇÃO do instrumento convocatório, verifico que havia a previsão de que seria convocado para aplicação de prova de avaliação “o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar”, sendo, ainda, objetivamente definidos os critérios e as funcionalidades a serem demonstrados.

Outrossim, o item previa que (sem grifos no original):

- o) **Fica reconhecido o direito de os licitantes concorrentes acompanharem os procedimentos relativos à prova de conceito**, sendo que o Município de Paraguaçu divulgou aos interessados o dia e horário da prova de conceito.

[...]

A prova de avaliação dos requisitos funcionais e tecnológicos terá sua avaliação devidamente registrada em documento assinado pela equipe técnica designada para avaliar a funcionalidade e viabilidade do Sistema.

Se o licitante for aprovado na prova de conceito e sua proposta estiver em conformidade com este Edital, ela será aceita, caso ele seja reprovada, sua proposta será desclassificada/inabilitada e será convocado o licitante classificado em segundo lugar e assim sucessivamente.

Portanto, ao contrário do alegado pelo denunciante, o instrumento convocatório previu as funcionalidades a serem observadas para fins de avaliação do *software* no âmbito da prova de conceito e dispôs acerca do direito dos demais licitantes a acompanharem os procedimentos a ela relativos.

Ademais, cabe ao órgão licitante decidir, por meio da análise dos critérios de conveniência e oportunidade, o que deseja avaliar no sistema da empresa a ser contratada, de acordo com as suas necessidades e expectativas em relação ao produto a ser adquirido. Assim, desde que os critérios estejam objetivamente previstos no edital, não há que se falar em irregularidade, por se tratar de ato discricionário da Administração.

Diante disso, tal qual o entendimento técnico, entendo pela **improcedência** do apontamento.

## **II.8 – Da ausência de informações no instrumento convocatório e na minuta do contrato (Denúncia 1104802)**

O denunciante narrou, ainda, que, em inobservância ao disposto no art. 40 e no art. 55 da Lei 8.666/1993, o edital teria sido omissivo quanto aos requisitos de conformidade das propostas, os critérios de atualização financeira em caso de atraso no pagamento pela Administração Pública, as condições de recebimento do objeto, especificação do regime de execução do contrato e prazo de início e etapas de execução dos serviços.

Nos seus dizeres, a ausência de tais cláusulas não só violaria os comandos legais, mas também constituiria “obstáculo para que o licitante conheça as condições do certame e da futura contratação”.

Em relatório de peça 27, o órgão técnico destacou que parte dos apontamentos ora aventados havia sido analisada em apontamentos anteriores, motivo pelo qual sua análise se referiria à alegada ausência dos requisitos de conformidade das propostas, das condições de recebimento do objeto e da especificação do regime de execução do contrato. Sobre isso, destacou que (sem grifos no original):

Verifica-se que, diferentemente do exposto pelo Denunciante, **todas as informações necessárias à aferição da conformidade das propostas com as disposições do edital estão previstas no corpo do instrumento convocatório**. As informações relativas à proposta comercial e aos documentos de habilitação constam, respectivamente, nos itens 6 e 7, enquanto que as informações concernentes à aceitabilidade e ao julgamento das propostas se encontram dispostas no item 8 do ato convocatório [...].

Prosseguiu vislumbrando que o subitem 14.1 dispunha acerca das condições de recebimento do objeto; o Anexo I estabelecia de forma detalhada os requisitos de qualidade do objeto e a forma com que deveria ser entregue pela futura contratada, além das funcionalidades mínimas que deveriam ser comprovadas pela vencedora durante a prova de conceito, bem como que a definição do regime de execução deve ser feita somente nos casos de obras e serviços de engenharia.

Assim, concluiu o órgão técnico que as licitantes teriam condições de formular suas propostas e, portanto, não mereceriam prosperar as alegações do denunciante.

Isso posto, com relação aos requisitos de conformidade das propostas, observo, conforme destacado pelo órgão técnico, que se encontram devidamente previstos nos itens 6, 7 e 8 do edital, que tratam, respectivamente, da apresentação e conteúdo da proposta comercial, da apresentação da documentação de habilitação e dos critérios de julgamento da sessão.

No que diz respeito ao recebimento do objeto, o item 14.1 dispõe que o Termo de Referência estabelecerá as condições de qualidade para aceitação do objeto, o que restou devidamente observado pelo Anexo I, que prevê requisitos de qualidade do sistema integrado, infraestrutura tecnológica, segurança da informação e disponibilidade, requisitos da migração, requisitos de treinamento e suporte técnico do sistema, do gerenciamento da infraestrutura tecnológica, manutenção do sistema integrado, acesso em tempo real de informações e serviços ao cidadão, além de estabelecer os requisitos a serem demonstrados na prova de avaliação.

Quanto ao regime de execução, conforme apontou o órgão técnico, a cartilha elaborada por este Tribunal de Contas, denominada “Como Elaborar Termo de Referência ou Projeto Básico”, estabelece a obrigatoriedade de sua definição apenas para obras e serviços de engenharia, o que não se amolda ao edital em análise.

Nesse sentido, em consonância com a unidade técnica, não vislumbro irregularidades quanto ao presente apontamento, o qual considero **improcedente**.

## **II.9 – Do alegado direcionamento do certame (Denúncia 1104804)**

Segundo narrou o denunciante, as especificações técnicas previstas no edital direcionariam a contratação para um único *software*, mormente o item 64 do módulo denominado “Declaração Eletrônica de Serviços de ISSQN Bancário Funcionalidades”, referente ao erro “EM046”, visto que, a seu ver, apenas uma empresa utilizaria tal código de erro.

O Grupo de Tecnologia da Informação da Superintendência de Controle Externo, em análise de peça 29, verificou que, de fato, há, no edital, menção a um código e mensagem de erro específicos (“Erro EM046”). Todavia, afirmou se tratar de especificação técnica conceitual disponibilizada pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF), em manual que tem como objetivo “padronizar o desenvolvimento de softwares voltados para atividades financeiras e tributárias municipais”, afastando a alegação de direcionamento ou restrição à competitividade.

Dessa forma, considerando a análise do órgão técnico especializado, que esclareceu que o erro “EM046” não pertence exclusivamente ao sistema de uma empresa específica, podendo ser reproduzido por qualquer licitante interessada, não vislumbro direcionamento do edital, de forma que o apontamento de irregularidade deve ser considerado **improcedente**.

## **II.10 – Da ausência de limitação dos preços máximos unitários dos itens licitados (Denúncia 1104804)**

Segundo alegações do denunciante, o instrumento convocatório estaria em desconformidade com o disposto no art. 40, X, da Lei 8.666/1993, por não prever critérios de aceitabilidade de preços unitários, nem a estipulação de valores máximos admitidos pela Administração.

À peça 27, a CFEL se manifestou pela improcedência do apontamento, por compreender que “a fixação de preços máximos no instrumento convocatório é uma faculdade conferida à Administração Pública”. Para tanto, reputou que o art. 40, X, da Lei 8.666/1993 dispõe acerca da facultatividade do estabelecimento de preço máximo.

Inicialmente, importa consignar que o denunciante não se insurge apenas contra a fixação de valores máximos para contratação, mas também em relação à omissão do edital quanto ao

critério de aceitabilidade de preços unitários, apontamento já analisado no item II.8 da fundamentação.

O citado art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, contém a seguinte redação (sem grifos no original):

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, **e indicará, obrigatoriamente**, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, **permitida a fixação de preços máximos** e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48

Da análise do referido dispositivo, depreende-se que a fixação de preços máximos foi permitida pelo legislador, em contraponto à fixação de preços mínimos. A obrigação a que se refere o *caput* diz respeito ao critério de aceitabilidade dos preços, e não à fixação de preços máximos, que foi facultada.

Nessa perspectiva, a Segunda Câmara, em 11/04/2023, assentou, no bojo da Denúncia 1053862, relatada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, que: “A fixação de preço máximo prevista no art. 40, X, da Lei n. 8.666/1993 é facultativa nos editais de licitação, exceto nas hipóteses de contratação de obras e de serviços de engenharia”.

Sendo assim, não vislumbro irregularidade na omissão contida no instrumento convocatório, pelo que julgo **improcedente** presente apontamento.

## II.11 – Da ausência de garantias em caso de rescisão contratual (Denúncia 1104804)

O denunciante se insurgiu contra a ausência de garantias, ações e obrigações recíprocas que subsistiriam em caso de rescisão contratual.

A unidade técnica, à peça 27, entendeu que, não obstante o estabelecimento de garantias contratuais se encontrar no âmbito da discricionariedade da Administração, é recomendável a sua inserção para quando da rescisão contratual. Outrossim, sobrelevou que “a ausência da referida cláusula não impede a incidência dos princípios e regras gerais atinentes à matéria”.

Inicialmente, convém ressaltar que, para o caso dos autos, as hipóteses de rescisão do contrato administrativo se encontram disciplinadas no art. 79 da Lei 8.666/1993, sendo elas: (i) determinada por ato unilateral e escrito da Administração; (ii) amigável, por acordo entre as partes; e (iii) judicial, nos termos da legislação.

O § 2º do supramencionado artigo é expresso ao dispor que, quando a rescisão ocorrer sem que haja culpa do contratado, este deverá ser ressarcido dos prejuízos regularmente comprovados e, ainda, terá direito à devolução da garantia, pagamentos devidos pela execução do contrato até a data da rescisão e pagamento do custo da desmobilização.

Para efetivação da rescisão, independentemente do mérito da decisão administrativa, nos termos do art. 78 da mencionada Lei, deve ser observado o devido procedimento administrativo, assegurando-se contraditório e ampla defesa.

Isso posto, tem-se que, na hipótese de rescisão contratual, tanto a Administração quanto o particular contratado possuem garantias e obrigações devidamente dispostas na legislação.

No que se refere aos impactos para o particular, Marçal Justen Filho, em sua obra<sup>(4)</sup>, denota que (sem grifos no original):

A discricionariedade da Administração circunscreve-se à apreciação da conveniência de manter (ou não) o contrato. Não há liberdade para decidir se o contratado será indenizado ou não. **Inexiste discricionariedade no tocante à apuração nem quanto ao pagamento da indenização.** Não se faculta que a Administração decrete a rescisão unilateral por sua conveniência e simplesmente se recuse a indenizar o particular, remetendo-o ao Poder Judiciário.

Especificamente acerca das garantias, o art. 56 da Lei 8.666/1993 dispõe que, a critério da autoridade competente, desde que previstas no instrumento convocatório, pode ser exigida prestação de garantia nas contratações.

Trata-se, portanto, de ato discricionário da Administração.

Foi o que entendeu a Segunda Câmara deste Tribunal, na sessão de 19/05/2022, no julgamento da Denúncia 1031641, de relatoria do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão:

DENÚNCIA. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. DECRETO. ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE DELEGANTE. EXIGÊNCIA DE VEÍCULOS RESERVAS PARA ATENDIMENTO EXCLUSIVO DA ADMINISTRAÇÃO. GARANTIA CONTRATUAL. INCLUSÃO EM CLÁUSULA EDITALÍCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. AFASTAMENTO DA MULTA. APLICAÇÃO DO ART. 28 DA LINDB. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. [...] A exigência de garantia contratual é ato discricionário do Administrador. Porém, para exigí-la deverá conter cláusula editalícia, a fim de não surpreender os licitantes e ser compatível com a previsão contida no art. 56, § 3º, da Lei n. 8.666/93.

Justen Filho (op. cit.) menciona, ainda, que tal garantia “representa um instrumento adicional para eliminar riscos de insucesso”, destacando, na oportunidade, que (sem grifos no original):

**A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia.** Deverá ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. **Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia.** Mas a exigência da garantia já deverá constar do próprio ato convocatório. Omissa o ato convocatório, a prestação da garantia não pode ser introduzida em momento posterior. É que a prestação da garantia envolve um ônus econômico-financeiro e o licitante necessita conhecer, de antemão, a real extensão de todas as obrigações e custos que recairão sobre ele.

Diante disso, nos termos da doutrina e jurisprudência citadas, sabe-se que a exigência, por parte da Administração, de garantia dos contratados, encontra-se no âmbito de sua discricionariedade, não se constituindo como cláusula obrigatória nos instrumentos convocatórios e contratuais.

Lado outro, reputo que o cerne do apontamento trazido pelo denunciante diz respeito não somente à garantia contratual enquanto instrumento de cautela exigido pela Administração, mas sim no sentido de atribuições e direitos adquiridos no momento da rescisão contratual.

Destarte, não obstante a rescisão do contrato administrativo se vincular às hipóteses e meios abarcados pela legislação, entendo ser recomendável que os instrumentos convocatórios e contratuais disponham a esse respeito.

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1992. 18. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

Nessa linha, cito entendimento do TCU, no Acórdão 2326/2008 – Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, que enunciou: “Nos contratos administrativos, devem constar com clareza e precisão, cláusulas envolvendo direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em especial, relativas à inexecução e à rescisão do contrato, bem como as de sanções, em caso de inadimplemento”.

Portanto, ante os motivos acima expostos, entendo improcedente o apontamento, recomendando, contudo, aos responsáveis pelos procedimentos licitatórios no âmbito do Município de Paraguaçu que, nos próximos certames, insiram cláusulas que disponham acerca dos cenários provenientes de eventual rescisão contratual, com a previsão de dispositivos envolvendo direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em especial, relativas à inexecução e à rescisão do contrato, bem como as de sanções, em caso de inadimplemento.

## II.12 – Da subscrição do edital do pregão pela Pregoeira (Denúncia 1104804)

O denunciante alegou, por fim, que haveria irregularidade na subscrição do edital do procedimento licitatório pela Pregoeira, uma vez que “somente o gestor da unidade administrativa licitante tem poder para subscrever editais de licitação”.

Analisando o apontamento, após compilar as normas que regem a matéria, a unidade técnica, em relatório de peça 27, opinou por sua improcedência, mormente por não ter identificado quem deveria ser o subscritor do instrumento convocatório. Citou, na ocasião, entendimento exarado pelo Tribunal Pleno, em 05/09/2012, no exame da Consulta 862137, relatada pelo Conselheiro Cláudio Terrão (sem grifos no original):

CONSULTA – PREGÃO – CONFECÇÃO E ASSINATURA DO EDITAL PELO AGENTE PÚBLICO QUE ATUARÁ COMO PREGOEIRO – POSSIBILIDADE – INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL PARA QUE O PREGOEIRO ASSINE O EDITAL – AS ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO INDICADAS NA LEGISLAÇÃO REGENTE SÃO EXEMPLIFICATIVAS – NO ÂMBITO DA ENTIDADE OU ÓRGÃO PROMOTOR DO PREGÃO A AUTORIDADE COMPETENTE PODE DELEGAR A ATRIBUIÇÃO DE ELABORAR EDITAIS DETERMINANDO A TITULARIDADE DESTA COMPETÊNCIA, PODENDO SER COMETIDA AO PREGOEIRO A ATRIBUIÇÃO DE ASSINAR O EDITAL DE PREGÃO. Considerando que a legislação federal e estadual em vigor **permitem ao pregoeiro ter atribuições outras que não somente aquelas que elencam**; que as leis federal e estadual não estabelecem quem tem competência para expedir o edital; que o decreto estadual permite que a autoridade competente delegue a atribuição de expedir editais, **entende-se que cada unidade administrativa deve gerir as suas contratações, determinando, no âmbito de sua autonomia organizacional, a titularidade e competência para elaborar editais de pregão, não havendo vedação legal para que os pregoeiros assinem os editais de pregão.**

Sem maiores delongas, endossando o entendimento técnico e o parecer emitido na Consulta em referência, a despeito de considerar imperativa a segregação de funções no âmbito da Administração Pública, concluo pela **improcedência** do apontamento.

## III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho que sejam julgadas parcialmente procedentes as denúncias apresentadas em face do Pregão Presencial 38/2021, Processo Licitatório 84/2021, deflagrado pelo Município de Paraguaçu, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades: vedação à impugnação por meio eletrônico (item II.1); aglutinação de objetos distintos em lote único, sem justificativa pertinente (item II.2); ausência de critério de compensação financeira

por atraso de pagamento e de critérios de reajuste de valores (item II.3); ausência de orçamento estimado em planilhas e de cronograma físico financeiro, bem como ilegalidade na formatação do modelo de proposta previsto no Anexo VI do edital (item II.6).

Proponho, ainda, a aplicação de multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) à Sra. Débora Cristina Santos, Pregoeira Municipal à época e signatária do edital do certame, nos termos do disposto no art. 85, II, da Lei Orgânica, pelas razões expostas na fundamentação.

Por fim, proponho recomendar, ao Município de Paraguaçu, nas pessoas dos atuais Prefeito e Pregoeiro, que, nos próximos certames: (1) permita a apresentação de impugnações e recursos por mais de uma forma, dando preferência aos meios eletrônicos de comunicação, com a utilização, inclusive, de assinatura digital, sem condicionar o protocolo da versão original do documento na sede da Prefeitura; (2) sendo necessário agrupamento do objeto em lotes, diante das especificidades do caso concreto, justifique adequadamente, de formas técnica e econômica, a adoção desta medida no âmbito do respectivo processo licitatório; (3) inclua nas minutas contratuais, cláusula com previsão de critério de atualização em caso de atraso ou inadimplemento das obrigações pela Administração; (4) havendo risco ou previsão do transcurso de prazo superior a 12 (doze) meses entre a apresentação das propostas e o pagamento do contratado pela entrega do objeto licitado, preveja obrigatoriamente tanto nos editais da licitação quanto nos instrumentos contratuais os critérios de reajuste dos preços; e (5) insira cláusulas que disponham acerca dos cenários provenientes de eventual rescisão contratual, com a previsão de dispositivos envolvendo direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em especial, relativas à inexecução e à rescisão do contrato, bem como as de sanções, em caso de inadimplemento.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivar os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

ms/bm/tp

