

Processo: 1114421
Natureza: DENÚNCIA
Denunciante: Ailton Ferreira de Assis - ME
Denunciada: Prefeitura Municipal de Serra Azul de Minas
Responsáveis: Leonardo do Carmo Coelho, Cássia Cristina Costa França Pacheco e Agthon Amaral da Silva
Procurador: Altamiro Francisco de Assis, CRC/MG 29.318
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 8/10/2024

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM SUPORTE TÉCNICO CONTÁBIL E LICENCIAMENTO DE USO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA INTEGRADOS. DESCLASSIFICAÇÃO DO CERTAME. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. REGULARIDADE. PRAZO RECURSAL. REGULARIDADE. AGLUTINAÇÃO DOS ITENS DO CERTAME. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. PROVIMENTO PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Proferida a desclassificação da empresa licitante de acordo com os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, não há que se falar em irregularidade.
2. O parcelamento do objeto da licitação em itens, com vistas a ampliar a competitividade e o aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, constitui regra geral a ser seguida por força do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, vigente à época, sendo a aglutinação em lote único medida excepcional, apenas permitida quando devidamente justificada.

ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

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

- I) julgar parcialmente procedente a Denúncia, em virtude da ausência de adequada fundamentação pela não adoção da divisibilidade do objeto licitado, na fase interna do Pregão Presencial n. 046/2021, Processo Administrativo de Licitação n. 061/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Serra Azul de Minas;
- II) aplicar multa individual ao Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas; ao Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração; e à Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, Pregoeira, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada um;
- III) determinar a intimação das partes e de seus procuradores acerca desta decisão, nos termos do art. 245, II e § 2º, incisos I e IV, da Resolução n. 24/2023;

IV) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos, de acordo com o estabelecido no art. 258, inciso I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de outubro de 2024.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SEGUNDA CÂMARA – 8/10/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Denúncia, com pedido cautelar de suspensão do certame, apresentada pela empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME em face do Pregão Presencial n. 046/2021, Processo Administrativo de Licitação n. 061/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Serra Azul de Minas, cujo objeto consiste na “Contratação de empresa para prestação de serviços em suporte técnico contábil e Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, para a gestão pública municipal, com os serviços de conversão de dados, implantação, treinamento, manutenção, suporte técnico e acompanhamento durante o período contratual, conforme especificações constantes no Anexo I deste Edital” (peça n. 2 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP).

A documentação foi protocolizada sob o n. 9000009100/2022, em 28/12/2021, conforme Relatório de Triagem n. 12/2022 (peça n. 13 do SGAP).

Preenchidos os requisitos estabelecidos no art. 301 da Resolução n. 12/2008, vigente à época, a presente Denúncia foi recebida em 13/01/2022, tendo sido autuada e distribuída à minha relatoria na mesma data (peças n. 14 e 15 do SGAP).

À peça n. 16 do SGAP, determinei a intimação do Sr. Altamiro Francisco de Assis para que, querendo, apresentasse documento válido a fim de comprovar poderes para representar a Denunciante perante essa Corte de Contas.

Devidamente intimado, o procurador encaminhou o instrumento de mandato devidamente regularizado constante à peça n. 19 do SGAP.

Em síntese, a Denunciante alegou que: (i) a Pregoeira inabilitou a firma Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME por não ter apresentado proposta no item 02 – Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, apesar de ter apresentado no item 01 - Prestação de Serviços em suporte técnico contábil; (ii) não obstante a empresa denunciante ter manifestado a intenção de interpor recurso administrativo, a Pregoeira deu prosseguimento ao processo licitatório, classificando a proposta da empresa HLH – Assessoria e Consultoria Ltda. e a declarando habilitada e vencedora do certame; (iii) a contratação de serviços contábeis e *software* não podem ser aglutinados, conforme decidido na Denúncia n. 1031540 e apensos desta Corte de Contas.

Em sede de Decisão Monocrática (peça n. 21 do SGAP), constatei que o pedido de suspensão liminar do certame restou prejudicado, tendo em vista a assinatura do respectivo instrumento contratual em 06/01/2022, conforme Extratos de Contrato e de Adjudicação/Homologação publicados no Diário Oficial dos Municípios Mineiros do dia 07/01/2022. Determinei, então, o encaminhamento dos autos à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios (3ª CFM), para análise da Denúncia e formulação de eventuais apontamentos complementares, e, após, ao Ministério Público de Contas, para manifestação preliminar.

O Órgão Técnico, à peça n. 23 do SGAP, constatou a necessidade de realização de diligência para complementação da instrução processual. Assim, no exercício da competência delegada por meio da Portaria WA n. 005/2021, publicada no Diário Oficial de Contas em 26/03/2021, então vigente, a Diretoria de Controle Externo dos Municípios solicitou, à **peça n. 24 do SGAP**, a intimação do Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, para que prestasse esclarecimentos acerca das irregularidades apontadas na presente Denúncia

e apresentasse cópia integral do Pregão Presencial n. 046/2021, Processo Licitatório n. 061/2021, contendo as fases interna e externa, bem como os contratos firmados.

Devidamente intimado, o Prefeito Municipal encaminhou manifestação e documentos às peças n. 27/47 do SGAP.

Em exame inicial (peça n. 49 do SGAP), a 3ª CFM concluiu pela procedência parcial da Denúncia, tendo em vista a ausência de adequada fundamentação pela escolha da não divisibilidade do objeto licitado. Assim, manifestou pela citação do Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas e da Pregoeira e subscritora do Edital.

Em concordância com a manifestação da Unidade Técnica, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pela citação dos responsáveis (peça n. 51 do SGAP).

À peça n. 52 do SGAP, determinei a citação do Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas; da Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, Pregoeira Municipal e subscritora do Edital do Pregão Presencial n. 046/2021; e do Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração e subscritor do Termo de Referência /Especificação do Objeto e da Justificativa da Contratação, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, apresentassem suas defesas acerca dos fatos contidos na Denúncia e no relatório do Órgão Técnico.

Devidamente citados, os responsáveis apresentaram defesa conjunta à peça n. 59 do SGAP.

Em reexame (peça n. 61 do SGAP), a Unidade Técnica concluiu pela procedência parcial da presente Denúncia e, conseqüentemente, pela aplicação de multa aos agentes públicos citados, por terem praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, inciso I, c/c o art. 85, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar Estadual n. 102/2008).

Remetido o feito ao *Parquet* de Contas para fins de análise conclusiva, à peça n. 63 do SGAP, o Órgão Ministerial também opinou pela procedência parcial da Denúncia, nos termos da fundamentação apresentada no relatório técnico, com aplicação aos responsáveis da multa prevista no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, diante da irregularidade apurada.

Após, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1. Da desclassificação da empresa denunciante por ter apresentado proposta de preços para um único item (serviços em suporte técnico contábil)

Em sua exordial (peça n. 1 do SGAP), a empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME, ora Denunciante, alegou que foi inabilitada pela Pregoeira responsável pelo Pregão Presencial n. 046/2021 por não ter apresentado proposta para o item 02 – Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, apesar de ter apresentado para o item 01 - Prestação de Serviços em suporte técnico contábil.

Em resposta à diligência instrutória (peça n. 46 do SGAP), o Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, Sr. Leonardo do Carmo Coelho, apontou que a inabilitação da ora Denunciante no certame foi devidamente justificada na ata da sessão pública da licitação e na decisão do recurso administrativo interposto.

Além disso, reafirma que a proposta comercial da empresa denunciante estava em desacordo com os termos do instrumento convocatório, modelo constante no Anexo II do Edital, visto que apresentou proposta somente para o item 01 da licitação referente a assessoria contábil.

Em exame inicial (peça n. 49 do SGAP), a Unidade Técnica destacou que o item 2.1 do Edital (fls. 83/84 da peça n. 41 do SGAP) deixa explícito que o objeto do certame engloba tanto a “contratação de empresa para prestação de serviços em suporte técnico contábil”, como o “licenciamento de uso de sistema de informática integrados”. Reforçou, ainda, que o item 8.2 (fl. 92 da peça n. 41 do SGAP) estabelece que serão desclassificadas as propostas que estejam em desacordo com o estabelecido no instrumento convocatório.

Assim, concluiu o Órgão Técnico que a Pregoeira observou o princípio da legalidade ao desclassificar a empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME do certame. Logo, manifestou pela improcedência do presente apontamento.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à peça n. 51 do SGAP, ratificou o relatório técnico, opinando, assim, pela improcedência do apontamento.

Tendo em vista a conclusão 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal e do Ministério Público de Contas pela improcedência do apontamento, a defesa dos agentes citados não abordou o presente tópico em sua manifestação (peça n. 59 do SGAP).

Pois bem.

Em análise a Ata da Sessão Pública do Pregão Presencial n. 046/2021, Processo Licitatório n. 061/2021 (fls. 303/304 da peça n. 32 do SGAP), verifico que a desclassificação da empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME ocorreu da seguinte forma:

[...] Ato contínuo se deu com o recebimento e abertura dos envelopes nº 01, contendo a proposta comercial das licitantes, que analisadas, foram vistas por todos os presentes assim como o lacre dos envelopes. Ocorrências: A proposta da empresa **AILTON FERREIRA DE ASSIS 25392107672** foi desclassificada por estar em desacordo com os termos do Edital o fornecedor apresentou proposta apenas para o item 01. [...]

Observa-se, portanto, que a empresa denunciante não apresentou proposta para um dos itens da licitação, qual seja, item 02 - Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados.

O Termo de Referência anexo ao Edital do certame (peças 43/45 do SGAP) estabeleceu:

1. DO OBJETO: Contratação de empresa para prestação de serviços em suporte técnico contábil e Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, para a gestão pública municipal, com os serviços de conversão de dados, implantação, treinamento, manutenção, suporte técnico e acompanhamento durante o período contratual.

2. DA DESCRIÇÃO DO OBJETO:

2.1. A presente licitação compreende a contratação dos seguintes serviços:

Item	Unid.	Quant.	Descrição do serviço
1	Parcelas	13	Prestação de serviços em suporte técnico contábil.
2	Mês	12	Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados

3. DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

Considerando que o contrato vigente para a prestação de serviços técnico contábil e licença de software pretendida está para vencer, torna-se necessária nova contratação para que o

município continue a dispor de suporte técnico nas suas atividades diárias, bem como possa cumprir as inúmeras disposições e obrigações junto aos órgãos superiores e de controle.

Assim como a descrição do objeto no instrumento convocatório (item 2.1), o Termo de Referência apresenta os itens da licitação de forma conjunta. A justificativa da contratação demonstra a necessidade da contratação de ambos os serviços. A redação da justificação reflete que a intenção da Administração de se fazer uma “nova contratação” única para os dois itens do certame.

Tendo em vista que a empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME não apresentou proposta para um dos itens, verifica-se que a proposta comercial não foi feita nos moldes do edital. Desse modo, a desclassificação era medida cabível e adequada, nos termos do item 8.2 do Edital. Vejamos:

8.2. Analisadas as propostas serão desclassificadas as que:

a) Forem elaboradas em desacordo com os termos deste edital;

[...]

Logo, em observância aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, considero regular a desclassificação da empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME pela Pregoeira, haja vista a empresa licitante ter apresentado proposta somente para um dos itens da licitação.

Em concordância com a manifestação da Unidade Técnica e do *Parquet* de Contas, entendo como improcedente o presente apontamento.

II. 2. Da inobservância ao prazo recursal

A empresa denunciante mencionou que, mesmo manifestando a intenção de interpor recurso durante a sessão de julgamento, a Pregoeira deu prosseguimento ao processo de licitação, classificando a proposta da empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda. e a declarando como vencedora do certame.

Relatou que, em seguida, houve a abertura do envelope n. 02, contendo a documentação de habilitação da empresa vencedora, sendo julgada habilitada pela Pregoeira e pela equipe de apoio.

Em resposta à diligência instrutória (peça n. 46 do SGAP), o Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas defendeu que não há irregularidade em dar continuidade a fase de julgamento mesmo com manifestação de interposição de recurso.

Mencionou que a Pregoeira agiu corretamente, visto que o recurso, em regra, possui apenas efeito devolutivo. Assim, relatou que foi concedido prazo para a Recorrente apresentar suas razões (31/12/2021), bem como para a empresa vencedora apresentar contrarrazões (03/01/2022). Citou ainda que o julgamento ocorreu em tempo hábil (05/01/2022), motivo que ensejou a adjudicação e homologação do certame, e a consequente assinatura do contrato nos termos previstos no instrumento convocatório (Item XII).

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal explicitou que qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer quando declarado o vencedor, nos termos do art. 4º, inciso XVIII, da Lei n. 10.520/2002, então vigente. Mencionou, ainda, que o item 9.1 do Edital reproduziu o texto legal.

Assim, examinando as documentações do processo licitatório, apurou Unidade Técnica que, após a sessão de abertura das propostas e da análise da habilitação (fls. 303/304 da peça n. 32 do SGAP), a empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME manifestou interesse e apresentou oportunamente recurso contra a sua desclassificação (fls. 307/310 da peça n. 32 do

SGAP). Constatou ainda que a empresa vencedora, HLH Assessoria e Consultoria Ltda., apresentou contrarrazões recursais às fls. 312/317 da peça n. 32 do SGAP, e que, por fim, o Prefeito Municipal proferiu decisão, negando provimento ao recurso interposto (fls. 318/321, das peças n. 31 e 32 do SGAP), em conformidade com o citado dispositivo legal.

Desse modo, concluiu o Órgão Técnico pela improcedência do presente apontamento, haja vista que foi observado o prazo recursal.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à peça n. 51 do SGAP, ratificou o relatório técnico, opinando, assim, pela improcedência do apontamento.

Considerando a conclusão da 3ª CFM e do Órgão Ministerial pela improcedência do apontamento, em defesa, os citados não abordaram o presente tópico (peça n. 59 do SGAP).

Pois bem.

Acerca do prazo recursal, a Lei do Pregão (Lei n. 10.520/2022), então vigente, dispunha:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

[...]

Depreende-se da leitura do dispositivo normativo que o momento oportuno para recorrer é após a declaração do vencedor, ou seja, não há hipótese de interrupção da sessão de julgamento em decorrência da manifestação da intenção de recorrer anteriormente a declaração do licitante vencedor.

Conforme apontado pelo Órgão Técnico, a Prefeitura Municipal de Serra Azul de Minas reproduziu a norma pertinente no item 9.1 do Edital.

Analisando a documentação apresentada pelos responsáveis, verifiquei que a intenção de recorrer da empresa Ailton Ferreira de Assis 25392107672 – ME foi devidamente registrada na Ata da Sessão de Julgamento às fls. 303/304 da peça n. 32 do SGAP.

As razões recursais foram enviadas em 02/01/2022 (fls. 306/310 da peça n. 32 do SGAP). A empresa vencedora LHL – Assessoria e Consultoria Ltda. apresentou contrarrazões em 04/01/2022 (fls. 311/317 da peça n. 32 do SGAP). A Decisão Administrativa, negando provimento ao recurso interposto, foi proferida em 05/01/2022 (fls. 318/320 da peça n. 32 do SGAP e fl. 321 da peça n. 31 do SGAP). Em seguida, ocorreu a adjudicação e homologação do certame (fls. 322/326 da peça n. 31 do SGAP).

Observe, portanto, que o processamento e julgamento do recurso administrativo foi realizado em observância à legislação pertinente e ao disposto no Edital (itens IX e X). Além disso, ressalto que a adjudicação e homologação do Pregão Presencial n. 046/2021 foi realizada adequadamente, após o julgamento do recurso interposto (item XI do instrumento convocatório).

À vista do exposto, não identifiquei qualquer irregularidade no tocante ao processamento do recurso administrativo interposto, visto que não houve inobservância do prazo recursal como alegado pela Denunciante.

Em consonância com a manifestação da Unidade Técnica e com o parecer emitido pelo *Parquet* de Contas, entendo como improcedente o presente apontamento.

II. 3. Da aglutinação dos serviços de suporte técnico contábil - item 01 e do licenciamento de uso de programas de computador integrado (software) - item 02

A empresa denunciante argumentou que a licitação que visa a contratação de serviços contábeis e de *software* não pode aglutinar os itens em um único lote, conforme decisão deste Tribunal na Denúncia n. 1.031.540 e apensos.

Em resposta à diligência (peça n. 46 do SGAP), o Sr. Leonardo do Carmo Coelho defendeu que a aglutinação de itens em um processo licitatório pode ser justificada quando se trata de itens que são necessários para melhor execução, eficiência e operabilidade, como é o caso da licença de uso de *software* de gestão pública e da assessoria contábil, vez que os itens se comunicam.

Ressaltou que a doutrina e a jurisprudência têm entendido que a aglutinação de itens é possível e pode trazer economia de recursos para a administração pública. Para exemplificar, citou julgados desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União, bem como a Súmula TCE n. 247.

Por fim, asseverou que, embora a regra seja a divisibilidade do objeto, compreende-se que a contratação dos itens em conjunto é de melhor rentabilidade para o município, razão que se justifica a contratação de uma única empresa, considerando a discricionariedade da gestão pública.

A Unidade Técnica, ao analisar o presente apontamento, ressaltou que “ainda que inevitável a relação entre a contabilidade e a utilização de *software* de Sistema em Gestão Pública, a prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e/ou assessoria contábil e a disponibilização de *software* para o desenvolvimento dos trabalhos, objetos do edital analisado, são objetos notadamente distintos, oferecidos no mercado por empresas diversas e que possuem tanto natureza quanto forma de prestação de serviço diferenciada, não havendo relação de imprescindibilidade”.

Destacou também que o parcelamento é importante porque amplia, em tese, a competitividade e possibilita a contratação de uma proposta que seja mais vantajosa, conforme o que dispõe o art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época. Mencionou a Súmula n. 114, deste Tribunal de Contas, e apontou que no plano normativo não remanescem dúvidas quanto à obrigatoriedade de parcelamento do objeto divisível, cabendo ao administrador público avaliar a viabilidade técnica e econômica de fazê-lo no caso concreto.

Reafirmou que a escolha pela não divisibilidade deve estar técnica e previamente justificada na fase interna da licitação, a fim de que seja demonstrado que se trata da melhor alternativa para o caso, visto que no mercado existem diversas empresas que prestam exclusivamente serviços de consultoria e assessoria contábil, enquanto existem outras que trabalham apenas com o desenvolvimento e licenciamento de sistemas de gestão pública (*software*), não havendo nenhum impedimento para que esses fornecedores atendam de maneira adequada, cada um em sua área de atuação.

Analisando a documentação do Pregão Presencial n. 046/2021, o Órgão Técnico apurou a ausência na fase interna da licitação da justificativa para a não divisão do objeto licitado. Além disso, constatou que a não divisão dos objetos examinados pode ter restringido a competitividade do certame.

Logo, a 3ª CFM concluiu que, tendo em vista a possível restrição à competição, a escolha pela não divisibilidade do objeto deveria ter sido adequadamente fundamentada na fase interna do procedimento licitatório, demonstrando ser a melhor alternativa para a contratação em tela.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, à peça n. 51 do SGAP, ratificou o relatório técnico, opinando, assim, pela procedência do presente apontamento.

O Sr. Leonardo do Carmo Coelho, o Sr. Agthon Amaral da Silva e a Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco alegaram, à peça n. 59 do SGAP, que ao licitar os dois itens em conjunto, a gestão municipal se pautou em vários fatores, tais como: sinergia e comunicação eficiente; melhores resultados e concentração de serviços; maior desempenho da prestadora; experiência positiva e reconhecimento; e ênfase na melhor proposta, não apenas no menor preço.

Em síntese, arguíram que os itens são elementos interdependentes que se comunicam de maneira integrada para a busca do melhor resultado, que eventuais lacunas ou inconsistências poderiam surgir ao dividir a responsabilidade entre duas empresas distintas e que a aglutinação ofereceria maior agilidade na resolução de problemas e na tomada de decisões. Mencionaram, ainda, que adotar a contratação conjunta dos itens trouxe resultados positivo ao Município, fato evidenciado pela classificação bem-sucedida no *ranking* de qualidade de dados do Tesouro Nacional. Salientaram ainda que a opção por licitar dois itens em conjunto por menor valor global não visa somente a redução de custos, mas sim a busca pela melhor proposta que atenda às necessidades do Município.

Reforçaram que a regra é a divisibilidade do objeto, nos termos do art. 15, inciso IV, e art. 23, §1º, da Lei n. 8.666/93 e a Súmula n. 247 do TCU, desde que técnica e economicamente viáveis e não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

Arguíram, portanto, que a aglutinação é devidamente justificada ao caso concreto de acordo com as peculiaridades do objeto. Destacaram que, em que pese o fato de não mencionar, na fase interna do certame, a motivação da licitação ser operada com os itens em conjunto, não houve prejuízo ao interesse público tampouco restrição ao caráter competitivo. Salientaram, também, que o valor contratado está dentro dos limites de valor do mercado.

Apontaram que apesar de existirem empresas que trabalham com apenas um dos itens licitados, existem outras que trabalham com os dois, o que para este Município restou muito mais vantajoso. Defenderam, por fim, que o procedimento licitatório teve trâmite regular e em observância a legalidade, motivo pelo qual deve ser julgada improcedente a presente Denúncia.

Em sede de reexame (peça n. 61 do SGAP), a Unidade Técnica apontou que a defesa não ofereceu nenhum fato novo capaz de afastar a irregularidade apontada no relatório técnico inicial.

Assim, concluiu pela procedência parcial da Denúncia em função da ausência da adequada fundamentação pela escolha pela não-divisibilidade do objeto licitado, na fase interna dos autos do procedimento licitatório, demonstrando ser a melhor alternativa para a contratação em tela. Além disso, pontuaram que a irregularidade é passível de aplicação de multa ao Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas; à Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, Pregoeira e subscritora do Edital; e ao Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração e subscritor do Termo de Referência/Especificação do Objeto e da Justificativa da Contratação, por terem praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 63 do SGAP, opinou, em consonância com o posicionamento da Unidade Técnica, pela procedência parcial da Denúncia, em razão da irregularidade verificada no presente apontamento. Concluiu ainda pela aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102, de 17 de janeiro de 2008.

Pois bem.

O presente apontamento diz respeito à alegação de irregularidade da contratação de itens divisíveis de forma aglutinada no Pregão Presencial n. 046/2021.

Convém destacar que o referido certame teve por objeto a “Contratação de empresa para prestação de serviços em suporte técnico contábil e Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, para a gestão pública municipal, com os serviços de conversão de dados, implantação, treinamento, manutenção, suporte técnico e acompanhamento durante o período contratual [...]”, conforme Edital anexado à peça n. 2 do SGAP.

O parcelamento do objeto da licitação em itens, com vistas a ampliar a competitividade e o aproveitamento dos recursos do mercado, constitui regra geral a ser observada pelos gestores públicos, conforme disposto no art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, então vigente e aplicada ao presente caso:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Ademais, destaco que o parcelamento também é previsto na Lei n. 14.133/21, vejamos:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do **parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do **parcelamento**, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do **princípio do parcelamento** deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. (Grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União também tratou sobre o assunto no enunciado da Súmula n. 247:

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.

No mesmo sentido, apresento a Súmula n. 114 deste Tribunal de Contas:

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.

Nesse sentido, observa-se que a regra consiste na divisão do objeto, sendo necessária a apresentação de justificativa na hipótese contrária.

A respeito da divisibilidade do objeto, colaciono entendimento consubstanciado na Denúncia n. 1.084.529, de relatoria do Conselheiro Durval Ângelo, julgada pelo Colegiado da Primeira Câmara na sessão do dia 27/09/2022. Vejamos:

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO. AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO DO CERTAME. IMPROCEDÊNCIA. EXTINÇÃO DO FEITO COM JULGAMENTO DO MÉRITO.

A divisibilidade do objeto do certame é a regra, sempre que for possível. Cabe à Administração Pública justificar se algum fator impeditivo da divisibilidade se encontra presente no caso concreto, caso opte pelo não parcelamento, tendo em vista a determinação do art. 23, § 1º da Lei 8.666/93 de que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Entretanto, deve-se considerar que, inobstante constituir regra geral a ser observada, a Administração Pública pode encontrar óbices de ordem operacional, técnica e econômica, de tal modo que o parcelamento deixa de reduzir despesas administrativas e passa a dificultar a execução do objeto ou aumentar os custos para o poder público.

Além disso, esta Corte de Contas vem entendendo que a Administração possui certa margem de discricionariedade, de modo que cabe ao gestor averiguar em cada caso a possibilidade de parcelar o objeto da licitação para que possa atingir o interesse público sem comprometer a execução e economicidade dos serviços.

Todavia, no presente caso, entendo que não foram apresentadas razões suficientes para que a Administração realizasse a licitação para contratação de prestação de serviços em suporte técnico contábil (item 01) e de Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados (item 02) de forma conjunta.

Considerando, portanto, a ausência de adequada fundamentação pela não adoção da divisibilidade do objeto licitado, na fase interna dos autos do procedimento licitatório, demonstrando ser a melhor alternativa para a contratação em tela, entendo como irregular o presente apontamento.

Além disso, ressalto que, conforme registrado na Ata da Sessão de Julgamento (fls. 303/304 da peça n. 32 do SGAP), a presente licitação apresentou apenas duas empresas licitantes, sendo uma delas desclassificada em razão da não apresentação de proposta para um dos itens. Logo, vislumbro prejuízo à competitividade do certame, fato que compromete a economicidade da contratação.

Enfim, tendo em vista que restou identificada irregularidade no Pregão Presencial n. 046/2021, Processo Administrativo de Licitação n. 061/2021 e violação aos princípios norteadores da Administração Pública, e em consonância com o relatório expedido pela Unidade Técnica (peça

n. 61 do SGAP) e com o parecer emitido pelo Ministério Público de Contas (peça n. 63 do SGAP), julgo parcialmente procedente a presente Denúncia.

Diante do exposto, considerando que a conduta do Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas e subscritor do Termo de Homologação e Adjudicação (fls. 322 e 326 da peça n. 31 do SGAP); do Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração e subscritor da Justificativa da Contratação (fl. 03 da peça n. 45 do SGAP) e do Termo de Referência/Especificação do Objeto (fls. 03/61 das peças n. 42/45 do SGAP); e da Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, Pregoeira e subscritora do Edital (peça n. 2 do SGAP) ensejou a realização de uma licitação irregular, com inobservância da norma legal, acarretando prejuízo à competitividade e economicidade do certame, entendo que cabe a esta Corte de Contas sancioná-los.

Assim, tendo em vista a gravidade da conduta dos responsáveis e considerando o art. 83, inciso I; art. 84, *caput* e parágrafo único, e 85, inciso II, todos da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, concluo pela imputação de multa individual ao Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, ao Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração e à Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, Pregoeira, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

III – CONCLUSÃO

No mérito, **voto pela procedência parcial** da presente Denúncia, em virtude da ausência de adequada fundamentação pela não adoção da divisibilidade do objeto licitado, na fase interna do Pregão Presencial n. 046/2021, Processo Administrativo de Licitação n. 061/2021, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Serra Azul de Minas.

Destarte, aplico multa individual ao Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas; ao Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração; e à Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, Pregoeira, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para cada um.

Intimem-se as partes e seus procuradores acerca desta decisão, nos termos do art. 245, II e § 2º, incisos I e IV, da Resolução n. 24/2023.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos, de acordo com o estabelecido no art. 258, inciso I, do Regimento Interno.
