

**Processo:** 1077127  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Argirita  
**Responsáveis:** Alex Andrade Anzolin, Sílvio Pedro do Carmo Júnior, Jerônimo Antônio de Almeida  
**Procuradores:** Rodrigo Felipe de Mendonça, OAB/MG 94310; Roberto Thomaz da Silva Filho, OAB/MG 84144-B  
**MPC:** Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**SEGUNDA CÂMARA – 1º/10/2020**

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL COM DISPONIBILIZAÇÃO DE *SOFTWARE*. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. HOMOLOGAÇÃO. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. INEXISTÊNCIA DE PROVA. PRINCÍPIOS DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONOMIA PROCESSUAL. EXTINÇÃO DOS AUTOS SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. REGRA GERAL DO CONCURSO PÚBLICO. PECULIARIDADES LOCAIS POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. INTERCONEXÃO ENTRE OS SERVIÇOS E SISTEMAS CONTRATADOS. IMPROCEDÊNCIA. FALTA DE MOTIVAÇÃO ACERCA DAS POSSIBILIDADES DE COMPRA, LOCAÇÃO OU UTILIZAÇÃO DE OUTROS *SOFTWARES*. DISCRICIONARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. ESTIMATIVA INADEQUADA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO. CONTABILIDADE MUNICIPAL. SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE ORÇAMENTO DETALHADO E DE CUSTOS UNITÁRIOS. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. A autoridade que homologa o certame pode ser considerada responsável pelos vícios identificados no procedimento licitatório, devendo sua responsabilidade ser aferida diante da análise do caso concreto, porquanto a homologação se caracteriza como controle e fiscalização que não se confunde com ato meramente formal.
2. Não havendo nos autos indícios suficientes para materialização de apontamento de direcionamento de licitação, considerando que a Unidade Técnica também não respaldou suas afirmações quanto à restrição do universo de participantes no certame e tendo em vista que a matéria está sendo analisada em outros processos na Casa, não deve ser determinada, diante das peculiaridades do caso, a reabertura da instrução, e, à vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual, o processo deve ser encerrado, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c o art. 196, § 3º, do Regimento Interno.
3. Os serviços de assessoria contábil, em regra, não se caracterizam como complexos, determinados ou singulares, uma vez que se relacionam às atividades cotidianas e corriqueiras do departamento de contabilidade do município, atribuições que, portanto,

podem ser desempenhadas normalmente pelo corpo de servidores do órgão. Contudo, a terceirização destes serviços, mediante procedimento licitatório, como opção ao provimento de cargo por concurso público, deve ser analisada no caso concreto, considerando as peculiaridades locais, eventual vacância do cargo, bem como diante de estudos econômicos que demonstrem a vantajosidade e a melhor relação custo-benefício em comparação aos encargos decorrentes da admissão de servidores concursados.

4. A falta de parcelamento do objeto deve ser justificada nos autos do procedimento licitatório, de modo a demonstrar a vantajosidade para a Administração e para o interesse público, como é o caso de serviços e sistemas que se pretende contratar guardarem interconexão entre si, de modo que a locação do sistema por um único prestador poderia gerar, em tese, melhores condições técnicas de interconectividade entre os *softwares*, além de facilitar a manutenção, o treinamento, as atualizações e customizações.
5. O uso de sistema operacional próprio garante, em tese, integridade aos trabalhos da empresa a ser contratada, uma vez que a equipe técnica teria pleno conhecimento das funcionalidades do sistema, gerando maior segurança para elaboração de relatórios e acompanhamento de prestações de contas pela Administração. De toda forma, ainda que existam *softwares* gratuitos, a opção pela licitação de todos os sistemas previstos no edital está no âmbito da discricionariedade do gestor.
6. A continuidade da prestação dos serviços de assessoria e consultoria contábeis deve ser analisada no caso concreto, uma vez que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o que caracteriza se é contínuo determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.
7. A divulgação das planilhas de composições de custos unitários é obrigatória no âmbito dos certames realizados sob a modalidade Tomada de Preços e deve constar nos autos do procedimento licitatório, com vistas ao atendimento do exercício constitucional do controle social e do controle externo sobre as contratações públicas.
8. A pesquisa de preços deve contar, sempre que possível, com ampla consulta a quantidade significativa de fornecedores e prestadores de serviços e valer-se também de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado, segundo a jurisprudência desta Corte de Contas.

## ACÓRDÃO

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

- I) julgar, em preliminar, improcedentes as alegações de ilegitimidade passiva levantadas pelo Sr. Alex Andrade Anzolin, Prefeito do Município de Argirita, uma vez que participou ativamente das fases interna e externa do procedimento licitatório, aprovou requisições e decisões, assinou o instrumento convocatório, fl. 55 do PDF anexado à mídia digital, e, inclusive, a homologação do certame, fl. 356 do PDF anexado à mídia digital, sendo, portanto, parte legítima para compor a relação processual;

- II) julgar, no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da representação, nos termos do art. 196, § 2º do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil;
- III) deixar de considerar a exigência de profissional pós-graduado integrante da equipe técnica como fato ilícito ou antijurídico e, conseqüentemente, não aplicar multa aos Srs. Sílvio Pedro do Carmo Júnior e Alex Andrade Anzolin, e, por conseguinte, deixar de determinar ao atual prefeito que se abstenha de prorrogar o contrato com a empresa Planejar Consultores Associados Ltda., nos termos do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;
- IV) afastar a responsabilidade do Sr. Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer que aprovou, em análise ampla, a minuta do edital, nos termos da fundamentação do Relator;
- V) determinar o encerramento do processo, sem resolução de mérito, quanto ao apontamento de direcionamento da licitação, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c art. 196, § 3º, do Regimento Interno, à vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual;
- VI) recomendar aos gestores da Prefeitura de Argirita que, nos próximos procedimentos licitatórios:
- a) avaliem a adoção das medidas necessárias a fim de que o exercício das atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do órgão, relacionadas à contabilidade do executivo municipal, seja realizado por servidores dos quadros da Prefeitura, e, caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, demonstre nos autos do procedimento licitatório estudos que comprovem os parâmetros auferidos;
  - b) realizem estudos de viabilidade de contratação de *software* por meio de aquisição acompanhada de detenção do direito de uso do sistema;
  - c) observem a jurisprudência deste Tribunal e do TCU no que diz respeito ao art. 57 da Lei de Licitações, notadamente no que tange à natureza dos serviços continuados;
  - d) realizem pesquisa de preços, contando sempre que possível com ampla consulta a quantidade significativa de fornecedores e, valendo-se também, de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a referida pesquisa, bem como elaborem o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993;
- VII) recomendar ao Prefeito de Argirita, que, nos próximos procedimentos licitatórios, observe os preceitos legais insculpidos no art. 55, V, da Lei n. 8.666/1993, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da elaboração de estimativa de impacto financeiro e orçamentário para as contratações da Administração Municipal;
- VIII) determinar que o Conselheiro Durval Ângelo seja comunicado sobre o teor deste acórdão;
- IX) determinar a comunicação da denunciante pelo DOC, a intimação dos responsáveis por via postal e do Ministério Público de Contas, na forma regimental;

- X) determinar o arquivamento dos autos, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Acolhida em parte a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 1 de outubro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Prolator do voto vencedor

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**SEGUNDA CÂMARA – 27/8/2020**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, às fls. 1/36, instruída com os documentos de fls. 37/66, em face de Alex Andrade Anzolin, Prefeito de Argirita, Sílvio Pedro do Carmo Júnior, Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Argirita, e Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer jurídico, noticiando possíveis irregularidades no Processo Licitatório n. 34/2018, Tomada de Preços n. 3/2018, cujo objeto consistiu na contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, com disponibilização de *software* de gestão pública, tendo como licitante vencedora a empresa Planejar Consultores Associados Ltda.

Em síntese, os apontamentos da representação circunscrevem-se à: (i) similaridade com outros processos em tramitação neste Tribunal e indícios de direcionamento do certame; (ii) burla à regra geral de concurso público; (iii) aglutinação irregular de itens parceláveis em objeto único; (iv) inexistência de motivação acerca das possibilidades de compra, locação ou utilização de outros *softwares*, inclusive gratuitos; (v) irregularidade da previsão editalícia que dispôs sobre a prorrogação contratual; (vi) inadequação da cotação de preços e inexistência de orçamento detalhado em planilhas; (vii) exigência, no instrumento convocatório, de que o contador integrante da equipe técnica possuísse curso de pós-graduação.

A representação foi recebida pela Presidência em 15/10/2019, consoante despacho de fl. 69.

Às fls. 71/71v, encaminhei os autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, que, em relatório de fls.72/79, concluiu pela procedência da representação e opinou pela citação dos responsáveis, Srs. Alex Andrade Anzolin, Prefeito de Argirita, Sílvio Pedro do Carmo Júnior, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, e Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer jurídico que aprovou a minuta do edital.

Citados, fls. 85/85v, os Srs. Alex Andrade Anzolin e Sílvio Pedro do Carmo Júnior apresentaram defesa, às fls. 93/104 e 106/114, respectivamente. Registro, quanto ao Sr. Jerônimo Antônio de Almeida, que servidor do município informou, fl. 87, que as correspondências endereçadas a este agente poderiam ser enviadas para a sede da prefeitura municipal. Contudo, embora citado, após uma tentativa, fls. 84 e 92, não apresentou manifestação.

A defesa do Sr. Alex Andrade Anzolin alegou que seria “humanamente impossível a um Prefeito se iterar de todas as questões que envolvem a administração de um município, razão pela qual se cerca de uma equipe que lhe dá, em tese, suporte para a formalização dos atos e procedimentos necessários à gestão pública”. Em relação aos apontamentos da representação, as defesas dos Srs. Alex Andrade Anzolin e Sílvio Pedro do Carmo Júnior do apresentaram os mesmos argumentos, quais sejam: (i) a similaridade com outros processos em tramitação no TCE/MG não poderia levar à caracterização irregular do procedimento em análise, pois apenas indicaria que outros entes também necessitariam de contratação desse objeto; (ii) os serviços técnicos prestados pela empresa ao Município “não se confundem com as atividades executadas ordinariamente por contador, relacionadas especificamente a escrituração propriamente dita”, pois se trataria de “orientação especializada e experiente não só acerca da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, mas também ao processo de

convergência aos padrões internacionais de contabilidade e modernização de prestação de contas ao TCE/MG através dos módulos do SICOM”; (iii) a aglutinação do objeto não seria proibida pela legislação, em observância às condições de ordem técnica e econômica, uma vez que o objeto do certame seria único, se considerado somente assessoria e consultoria contábil, porquanto a disponibilização do *software* atenderia a ordem técnica de desenvolvimento dos trabalhos. Ademais, não teria havido proibição, no instrumento convocatório, de subcontratação para disponibilização do programa computacional, garantindo assim a competitividade, sendo que eventual divisibilidade do objeto poderia culminar no aumento das despesas com o objeto contratado; (iv) a receita do Município não comportaria a criação de um departamento especializado em tecnologia de informação e não seria possível dividir objetos que poderiam no futuro causar prejuízos para a Administração, assim como haveria risco iminente com a complexidade do objeto, consoante Súmulas TCE/MG n. 114 e TCU n. 247; (v) seria “temática meritória da alçada da Administração municipal definir que o serviço é contínuo”, sendo que descaberia “ao órgão de controle gerenciar o mérito da contratação”, nos termos da Consulta n. 742.467 desta Corte e doutrina; (vi) a cotação seria regular, pois “reflete a realidade mercadológica” e assim não haveria “orçamento detalhado em planilhas de quantitativos, haja vista que o regime de licitação empregado seria o da empreitada global, com um único objeto e um único valor”; (vii) a exigência de contador integrante da equipe técnica com pós-graduação teria objetivo de “permitir a averiguação da real capacidade da licitante em prestar o serviço e que atendesse ao interesse público”, com fundamento no art. 46, §§ 1º e 2º, ambos da Lei n. 8666/1993.

Em reexame, às fls. 120/126, a 1ª CFM concluiu pelo acolhimento das razões das defesas apresentadas quanto às irregularidades “iii” e “v”. Ademais, em relação ao apontamento ‘iv’, entendeu que seria suficiente a emissão de recomendação ao gestor público. Quanto às demais irregularidades remanescentes, opinou pela procedência dos apontamentos e pela responsabilização dos representados.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminar – Responsabilidade do Prefeito

O Sr. Alex Andrade Anzolin, Prefeito de Argirita, alegou, preliminarmente, à fl. 94, que “a minguada de qualquer ponderação sobre a lisura do procedimento questionado pelo representante do *parquet*, não haveria razão para o Prefeito Municipal não homologar os atos praticados e adjudicar os objetos, pois formalmente estavam corretos e, em uma estrutura administrativa assemelhada a do Município de Argirita, é humanamente impossível ao Chefe do Executivo Municipal atuar em todos os procedimentos ou frentes administrativas”.

Acrescentou, assim, fl. 95, que “[...] o que se pode extrair dos autos é que os atos hostilizados foram realizados as claras, avaliados por vários agentes públicos em decorrência de um entendimento absolutamente defensável, conforme será pontuado mais abaixo, os objetos contratados foram vertidos em proveito do erário municipal, sendo a atuação do Prefeito, no caso em tela, restrita a mera homologação, adjudicação e/ou assinatura dos contratos oriundos dos procedimentos licitatórios”.

A 1ª CFM, fl. 121v, refutou as alegações do Sr. Alex Andrade Anzolin, “dado que, no caso em questão, em que pese a confiança depositada nos membros da Comissão de Licitação, era sua responsabilidade checar se todos os procedimentos adotados encontravam-se de acordo com a legislação aplicável para, só então, ratificar o certame, por meio do ato de homologação”.

Compulsando os autos, verifiquei que os atos do Prefeito de Argirita não se restringiram, tal como alegado, fl. 95, à “mera homologação, adjudicação e/ou assinatura dos contratos”, uma vez que o referido gestor também subscreveu documentos atrelados à fase interna, quais sejam: termo de abertura; estimativa de disponibilidade orçamentária; despacho de autorização; aprovação do parecer jurídico; assinatura do projeto básico (fls. 38, 42, 114, 59, 84, 351 e 356 do documento intitulado “Processo Licitatório”, em formato .PDF, anexado aos autos em mídia digital na fl. 66).

De toda forma, compartilho o entendimento de que a autoridade que homologa o certame pode ser solidariamente responsável pelos vícios identificados no procedimento licitatório, devendo sua responsabilidade ser aferida diante da análise do caso concreto, porquanto a homologação se caracteriza como controle e fiscalização que não se confunde com ato meramente formal:

A autoridade que homologa o processo licitatório é solidariamente responsável pelos vícios identificados no procedimento, exceto se forem vícios ocultos, de difícil percepção. (Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 2318/2017-Plenário, Data da sessão 11/10/2017, Relator Marcos Bemquerer).

A autoridade homologadora é solidariamente responsável pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se caracteriza como um ato de controle praticado pela autoridade competente, que não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório. (Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 4843/2017-Primeira Câmara, Data da sessão 20/6/2017, Relator José Mucio Monteiro).

A homologação de processo de licitação não se trata de mera ratificação de atos anteriores, mas de oportunidade de averiguar a sua regularidade antes que surtam efeitos concretos, independentemente do período de permanência da autoridade homologadora no cargo ou na função (Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 9117/2018-Segunda Câmara, Data da sessão 25/9/2018, Relatora Ana Arraes).

RECURSOS ORDINÁRIOS. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA CONTÁBIL. TIPO LICITATÓRIO INDEVIDO. MANUTENÇÃO DA MULTA À PREGOEIRA. RECURSO NÃO PROVIDO. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DA AUTORIDADE HOMOLOGADORA. RECURSO PROVIDO. 1. Diante da ausência de comprovação da complexidade intelectual requerida para o serviço de assessoria contábil contratado, tem-se como inadequada a realização de certame do tipo técnica e preço. 2. A responsabilidade do agente deve ser aferida no caso concreto, uma vez que a participação no certame gera apenas presunção relativa de responsabilidade, que pode ser afastada ou confirmada de acordo com as circunstâncias constantes nos autos. (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Recursos Ordinários n. 1031317 e 1031318, Pleno, sessão do dia 10/7/2019, Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão)

Assim, filiando-me à jurisprudência consolidada desta Casa e tendo em vista que o Sr. Alex Andrade Anzolin, Prefeito de Argirita, participou ativamente das fases interna e externa do procedimento licitatório, aprovou requisições e decisões, assinou o instrumento convocatório, fl. 55 do PDF anexado à mídia digital, e, inclusive, a homologação do certame, fl. 356 do PDF anexado à mídia digital, não acolho a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo responsável, já que é parte legítima para compor a relação processual.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta nessa parte.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

ACOLHIDA.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

## 2. Mérito

Em que pese o requerimento do douto Procurador de Contas visando a “abertura de novas vistas para manifestação ministerial em sede de parecer conclusivo”, fl. 35, entendo, com a devida vênia, que, sendo o *Parquet* Especial o representante, figura como parte processual, e, assim, sua atuação também como fiscal da ordem jurídica poderia ensejar o desequilíbrio do devido processo legal. Ademais, destaco que não houve a apresentação de fatos novos ou de documentos pelas partes em sua defesa que ensejariam o envio dos autos ao *Parquet* Especial. Oportuno ressaltar, por fim, que o Plenário deste Tribunal<sup>1</sup> fixou as seguintes teses: “a ausência de remessa dos autos de representação proposta pelo próprio Ministério Público junto ao Tribunal, para manifestação conclusiva, na função de fiscal da lei, não acarreta a nulidade do acórdão” e “a manifestação conclusiva do *Parquet* de Contas em processos de representação em curso neste Tribunal advém do exercício de sua missão de *custos legis*, que se distingue de sua atuação como parte processual”. Portanto, reiterada vênia, não acolho o requerimento e passo à análise dos apontamentos da representação.

### 2.1 Similaridade com outros processos em tramitação no Tribunal e indícios de direcionamento do certame

O *Parquet* Especial registrou, às fls. 12/13, que existiriam nesta Corte de Contas “vários processos com características similares ao do caso sob exame, que versam sobre o mesmo objeto e possuem a mesma modalidade licitatória”, sendo que “seus respectivos editais e termos de referência apresentam, aparentemente, redação idêntica ao dos autos, à exceção de raras nuances e, em todos os processos elencados, a mesma sociedade empresarial, Planejar Consultores Associados Ltda., sagrou-se a vencedora dos procedimentos licitatórios”. Ademais, salientou que “as irregularidades apuradas em todos os autos em referência são semelhantes àquelas exaradas nesta representação, e em sua grande maioria, provocaram a restrição do universo de competidores nas licitações, denotando indícios mínimos de direcionamento nos certames”.

Com efeito, para configuração de direcionamento do certame, é necessária a demonstração de que atos praticados ou irregularidades cometidas tiveram intuito de favorecer determinada empresa ou agente. Destaco que o Tribunal de Contas da União – TCU tem reconhecido a utilização da denominada prova indiciária, constituída por um conjunto/somatório de indícios que apontam numa mesma direção, como prova inequívoca de conluio de licitantes, tendo em vista a dificuldade, nestes casos, de se obter demonstração cabal de que a licitação foi

---

<sup>1</sup> Recurso Ordinário n. 959071, relator Conselheiro Gilberto Diniz, sessão de 25/10/2017.

fraudada e que não se tratou de um certame efetivamente competitivo (Acórdão n. 823/2019-Plenário, data da sessão 10/4/2019, Relator Ministro Bruno Dantas<sup>2</sup>, e Acórdão n. 337/2019-Plenário, data da sessão 20/2/2019, Relator Ministro Augusto Nardes<sup>3</sup>).

Não obstante, é de se registrar que a empresa Planejar Consultores Associados Ltda. foi citada para apresentar defesa no âmbito dos Processos n. 1031540 (piloto), 1031539 (apenso), 1031582 (apenso), 1031583 (apenso), 1031585 (apenso) e 1031586 (apenso), que se encontram sob relatoria do eminente Conselheiro Durval Ângelo. Destaque-se, ainda, que a 2ª CFM, naqueles autos, reconheceu, em primeira análise, a existência de identidade de alguns itens/elementos dos instrumentos convocatórios examinados, além da coincidência da empresa vencedora em todas as licitações/dispensas, que, em seu entendimento, indicariam que se “tratam de processos licitatórios análogos, restando configurada a similaridade em todos os processos licitatórios/dispensas ora analisados e indícios de que esses Municípios envolvidos estão sendo assessorados pelos profissionais da empresa Planejar Consultores Associados Ltda., na condução dessas licitações”.

Entretanto, verifiquei, por meio de consulta ao SGAP<sup>4</sup>, que a Unidade Técnica, naqueles autos, após a análise dos argumentos apresentados pelos defendentes, entendeu que “[...] realmente ocorreram algumas das irregularidades apontadas [...], as quais podem causar restrição ao caráter competitivo dos certames, considera-se, s.m.j., que não há nos autos elementos probatórios suficientes ou mesmo um conjunto robusto de indícios capazes de afirmar categoricamente que houve direcionamento do certame para favorecer a licitante Planejar Consultores Associados Ltda. e que a empresa esteja dando assessoramento informal aos municípios ou tenha participação nas irregularidades apontadas”. Ao final concluiu que não haveria “[...] nos autos elementos probatórios suficientes ou mesmo um conjunto robusto de indícios capazes de confirmar categoricamente os seguintes apontamentos: - Os municípios envolvidos nos diversos procedimentos licitatórios analisados estariam sendo assessorados pelos profissionais da empresa Planejar Consultores Associados Ltda. na condução das licitações; - Existência de direcionamento para favorecer a sociedade empresária Planejar Consultores Associados Ltda.”.

Nessa linha, voltando-me ao âmbito desta representação, em que pesem as considerações elencadas pelo Ministério Público de Contas, bem como a falta de competitividade do certame<sup>5</sup>, também não considero demonstrado, de forma cabal, o alegado direcionamento do procedimento licitatório. Ademais, observei que a 1ª CFM não fundamentou a análise do apontamento, como também não indicou diligências para apuração dos fatos imputados.

Destaque-se, neste sentido, que é sabido que os processos licitatórios, com seus respectivos editais, anexos, impugnações, contratos etc., encontram-se disponíveis na *internet*, obedecendo inclusive às determinações da Lei de Acesso à Informação, o que torna viável que

---

<sup>2</sup> A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, o que conduz à declaração de inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992).

<sup>3</sup> A inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei 8.443/1992) pode ser declarada diante da existência de vários indícios de conluio entre os participantes do certame, independentemente de o licitante ter colhido algum benefício, bastando que tenha concorrido para a fraude ou dela participado.

<sup>4</sup> Processo n. 1031540. Documento eletrônico disponível no SGAP, código do arquivo n. 2169409.

<sup>5</sup> Conforme ata de Julgamento, às fls. 345 do PDF anexado a mídia digital de fl. 66, apenas uma sociedade empresarial compareceu à Fase de Habilitação e Julgamento das Propostas, sagrando-se, pois, a vencedora.

um município, não necessariamente próximo geograficamente a outro, consulte e até mesmo utilize na íntegra editais e demais documentos de outro município, com o intuito de contratar objetos análogos, recepcionando, inclusive, possíveis vícios do edital “original”. Soma-se a essa facilidade de acesso à informação o compartilhamento de conhecimento, proporcionado pelas ferramentas de comunicação instantâneas, entre membros de comissões de licitação e demais responsáveis pelos certames nos mais diversos municípios, sejam eles pertencentes à mesma Associação de Municípios da sua região, ou não.

Assim, é de se concluir que não há, nos autos, indícios suficientes para materialização do apontamento de direcionamento do procedimento licitatório, o qual, por sua gravidade, não comporta interpretações elásticas; e, mais, é de se lembrar que a matéria está sendo analisada em outros processos na Casa (de n. 1031540, 1031539, 1031582, 1031583, 1031585 e 1031586), nos quais a empresa contratada, Planejar Consultores Associados Ltda., como dito, por ordem de despacho<sup>6</sup> do Relator, foi citada para se defender “acerca da similaridade entre os processos licitatórios/dispensas ora analisados, que objetivaram a contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, com disponibilização de software, conforme demonstrado neste estudo técnico de fls. 428 a 431-v.”

Portanto, tendo em vista que o apontamento tratado neste tópico será ali dirimido, entendo, diante dos princípios da economicidade e da racionalidade administrativa, bem como dos postulados da materialidade, oportunidade, relevância e risco, que não caberia, neste momento processual, a reabertura da instrução probatória, posterior citação da empresa e elaboração do reexame técnico.

Poder-se-ia cogitar, ainda, do reconhecimento de conexão com vistas a eventual remessa destes autos ao eminente Conselheiro Durval Ângelo, relator dos processos em que se examinam pedidos e causas de pedir similares àquelas aqui efetuadas. Entretanto, diante do adiantado da instrução na grande parte dos apontamentos delineados nesta representação, que, inclusive, possui escopo distinto do abordado naqueles autos, pois há ali o cotejo detalhado entre diversos editais de licitação no âmbito de diferentes municípios que culminaram na contratação da Planejar Consultores Associados Ltda., entendo que, neste momento, é inviável a arguição da conexão, pois, nos termos do art. 158, parágrafo único, “b”, do Regimento Interno desta Corte, tal ato poderia resultar prejuízo à tramitação conjunta destes processos. Pertinente, assim, a comunicação ao eminente relator do desfecho deste processo e sobre o teor do acórdão de julgamento que proponho a seguir.

Por esses motivos, com a devida vênia aos argumentos lançados pelo Ministério Público de Contas, tendo em vista que não há, nos autos, indícios suficientes para a concretização do apontamento, considerando que a Unidade Técnica também não respaldou suas afirmações quanto à restrição do universo de participantes, e que a matéria está sendo analisada em outros processos na Casa, e que, portanto, não caberia a reabertura da instrução *in casu*, proponho o encerramento do processo, quanto a este apontamento, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c o art. 196, § 3º, do Regimento Interno, à vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual.

---

<sup>6</sup> Processo 1.031.540 - Documento eletrônico disponível no SGAP, código do arquivo n. 1878413

## 2.2. Burla à regra geral do concurso público

**O Ministério Público de Contas apontou, fls. 3/4, que a licitação dos serviços previstos no Processo Licitatório n. 34/2018, Tomada de Preços n. 3/2018, teria burlado o art. 37, II, da Constituição da República.**

Conforme relatado, os defendentes alegaram, fls. 97 e 107, que os serviços não se confundiriam com as atividades executadas ordinariamente por contador. Afirmaram que a assessoria e a consultoria pretendidas visavam o auxílio na tomada de decisões pelo Município e, assim, tratava-se de orientação especializada e experiente sobre gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como acerca do “processo de convergência aos padrões internacionais de contabilidade e modernização de prestações de contas ao TCE/MG através do SICOM”.

A 1ª CFM, em reexame, fl. 122, apontou que as alegações dos defendentes seriam “superficiais e genéricas” e não possuiriam o poder de contra argumentar o apontamento feito pelo Ministério Público de Contas.

Analisando o Projeto Básico da Tomada de Preços n. 3/2018, verifiquei que há efetiva previsão dos serviços a serem executados, fls. 60/61 do PDF anexado aos autos em mídia digital. Dentre os serviços elencados, destaco aqueles descritos nos itens 2.1, 2.2, 2.3, 2.6, 2.7:

### 2 – DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

2.1. A **CONTRATADA** deverá providenciar o atendimento diário às consultas realizadas pela **CONTRATANTE** nas áreas especificadas no item 1.1, em sistema de plantão, com profissionais especializados.

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

2.3. Consultoria e assessoria na execução dos serviços contábeis de natureza orçamentária e financeira, envolvendo:

2.3.1. Análise mensal da execução contábil, orçamentária e financeira objetivando a avaliação de todos os componentes da gestão administrativa fiscal.

2.3.2. Emissão mensal de relatório gerencial de avaliação, com a identificação de possíveis desvios ou falhas, que possam causar prejuízos ao gestor e ao município e apresentação de proposição de correção de procedimentos, dos componentes que envolvem a gestão administrativa e fiscal:

[...]

2.3.4. Assessoramento no acompanhamento, conferência e análise dos balancetes mensais emitidos pela Contabilidade, destacando-se a execução orçamentária, as conciliações bancárias, as variações do patrimônio público e os ingressos e dispêndios extra orçamentários.

2.3.5. Assessoramento no planejamento, elaborações e discussão do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

2.3.6. Assessoramento no encerramento contábil anual e na elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

2.3.7. Assessoramento na elaboração da prestação de contas anual, em conformidade com a Lei 4.320/64 e Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

2.3.8. Assessoramento na elaboração e análise dos demonstrativos fiscais e legais periódicos, destacando-se os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária nos termos do art. 52 e os Relatórios de Gestão Fiscal nos termos do art. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

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

2.7. Orientações Técnicas nas defesas escritas de processo administrativo relativo à Prestação de Contas Anual do período contratado, junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e ao Poder Legislativo Municipal.

Observei, ademais, no item 4 do Projeto Básico, fl. 82 do PDF anexado aos autos em mídia digital, que a empresa contratada deverá manter um profissional disponível para atendimento telefônico diário em horário preestabelecido, para atender às consultas do Prefeito e servidores, e que, também, há previsão de visitas mensais na sede da Prefeitura, com duração determinada de até 8 horas.

Nesses termos, com a devida vênia aos argumentos lançados pela defesa, observei que os serviços objeto do certame em tela não se caracterizam como complexos, determinados ou singulares, e tampouco se referiam a uma demanda específica, na qual se requer a contratação de profissional com saber incomum, porquanto se relacionam às atividades cotidianas e corriqueiras do departamento de contabilidade, atribuições que, portanto, deveriam ser desempenhadas pelo corpo de servidores do órgão.

Trata-se, em verdade, de atividades permanentes da Prefeitura, inerentes às atribuições dos cargos que compõem sua estrutura organizacional, e não caberia, em regra, sua contratação mediante procedimento licitatório. Os serviços objeto da Tomada de Preços n. 3/2018 devem ser executados por servidores públicos com formação contábil ou pela assessoria jurídica municipal, nos termos das Consultas n. 783.098 e 694.199:

Os entes federativos têm suas competências materiais estabelecidas na Constituição da República, as quais, infraconstitucionalmente, são cometidas a órgãos, entes e cargos que compõem a Administração Pública, podendo, assim, ser entendidas como finalidades institucionais dos entes que as detêm, denominadas, portanto, atividades-fim, atos jurídicos ou de império, que consubstanciam manifestação do poder estatal, sob inafastável regime jurídico administrativo.

Tais competências (atividades-fim) podem ser classificadas, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, como serviços públicos próprios ou impróprios. Enquanto aqueles consubstanciam atividades típicas de Estado e, por isso, são absolutamente indelegáveis (ex.: poder de polícia, definição de políticas públicas etc); esses caracterizam serviços de interesse comum, que, embora relevantes, podem ser prestados diretamente pelo Estado, ou, indiretamente, mediante concessão, permissão ou autorização (ex.: serviços de telecomunicações, energia elétrica, transporte, etc), mas não por meio de terceirização.

[...]

Os delegatários de serviços públicos, justamente por exercerem uma atividade-fim (serviço público impróprio) do ente delegante, atuam como uma *longa manus* do poder estatal, sujeitando-se, portanto, ao regime jurídico administrativo, fundamentalmente regulamentado pelas Leis n. 8666/93 e 8987/95.

Por isso, a terceirização mostra-se adequada às denominadas atividades-meio do ente público, ou seja, não coincidentes com as suas finalidades institucionais, mas tão-somente

instrumentais, também denominadas atos materiais ou de gestão, e que, por isso, são geralmente praticados em igualdade com o particular, sob a regência do Direito comum.

[...]

Este raciocínio se transporta para o Direito Administrativo, pois, no âmbito do serviço público, a terceirização, além de não poder ensejar a delegação de atividades típicas, e, por isso, exclusivas do Estado, não pode servir de instrumento à violação do princípio do concurso público (CR/88, art. 37, II). (Consulta n. 783098. Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Sessão do dia 17/03/2010).

[...]

c) Relativamente à possibilidade de terceirização de mão-de-obra, é preciso examinar se está ocorrendo apenas atribuição de atividade-assessória ou real substituição de servidores ligados à atividade-fim do serviço público.

A última hipótese é vedada, sendo o ato nulo, não gerando efeito jurídico uma vez que a atividade-fim só pode ser desempenhada por servidor ou empregado público de carreira. A terceirização é lícita quando envolve, apenas, serviços ligados à atividade-meio, tais como: vigilância, limpeza, conservação, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicação e manutenção de prédios públicos.

Assim, a transferência para terceiros de atividade-fim da Administração é irregular, pois, além da subcontratação de mão-de-obra para o exercício de funções permanentes constituir lesão à exigência de concurso prévio estabelecido no art. 37, II, da Constituição Federal, é indispensável a profissionalização dos servidores públicos como garantia da prestação de serviços inerentes ao Estado.

Como se vê, não é possível a terceirização de serviços que constituem atividade-fim ou atribuições típicas de cargos permanentes, como também não é razoável colocar tais atividades administrativas sob controle de terceiros. (Consulta n. 694199. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 23/02/2005).

Nestes termos, colaciono o entendimento exarado no âmbito do Acórdão n. 1.466/2010 – Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, sessão do dia 23/6/2010, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer:

Não devem ser terceirizados serviços relativos às atividades fins da instituição pública contratante, bem como aqueles contemplados nas atribuições dos cargos que compõem sua estrutura organizacional. **Por conseguinte, quando existir tal previsão com relação a serviços advocatícios e contábeis, a terceirização só deverá se referir a casos pontuais, em que a natureza dos serviços a serem executados exija conhecimento técnico específico.** (Destaquei)

Registro que a jurisprudência recente deste Tribunal de Contas se posiciona pela impossibilidade de execução de serviço técnico contábil e jurídico corriqueiro do ente por empresa contratada, diante da existência de cargos referentes na estrutura da Administração, aplicável *in casu*. É o que se pode depreender das ementas abaixo transcritas:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

Os serviços contábeis dizem respeito a serviço técnico corriqueiro, afeto ao dia a dia da Administração Pública, executados de forma continuada e permanente, não devendo, assim, ser executados por empresa contratada e sim por servidor do quadro efetivo da Entidade, aprovado em concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88.

(Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n. 862347, sessão do dia 14/9/2017 da Segunda Câmara, rel. Cons. Wanderley Ávila)

[...]

No entanto, identifiquei, em pesquisa ao endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Argirita<sup>7</sup>, que o Sr. Alex Andrade Anzolin, Prefeito, determinou a instauração de processo administrativo, por meio da Portaria n. 73/2018 de 15 de outubro de 2018, para verificar a vacância do cargo de contador ocupado pelo servidor Oswaldo Campos dos Anjos, que se aposentou. Assim, tendo em vista a vacância do cargo de contador, conforme visto na instauração de processo administrativo, entendo que haveria justificativa razoável para a deflagração da licitação.

Saliento, aqui, que entendo aplicável, *mutatis mutandis*, a este caso, a decisão da Consulta n. 708580<sup>8</sup>, de relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, que entendeu, caso o município não possua procuradores suficientes para representá-lo em juízo e promover as ações de competência municipal, pela possibilidade de contratação da prestação de serviços advocatícios, devidamente motivada, em caráter excepcional e extraordinário.

Por fim, também acredito que se possa aplicar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, a exemplo do RE 1156016 / SP, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 16/5/2019, que reconheceu que “os municípios não estão obrigados à instituição da figura da advocacia pública” e o que se deliberou na Segunda Câmara no dia 8/8/2019, no julgamento da Denúncia n. 1031498, de minha relatoria, em que entendi, com fundamento no art. 37, II, e no art. 132, *caput*, da Constituição da República, que haveria “liberdade dos municípios de optar pela instituição de procuradoria municipal ou pela contratação de profissionais para execução dos serviços advocatícios sobre a contratação desses serviços advocatícios não é ilimitada, o que obriga o gestor público a fundamentar sua decisão tendo em vista as peculiaridades locais, como medida que se revele mais eficiente e econômica”.

A propósito, importante registrar a dimensão do jurisdicionado, que, consoante informação extraída do *site* do IBGE<sup>9</sup>, possui uma população estimada de apenas 2.727 (dois mil, setecentos e vinte sete) habitantes.

Diante do exposto, tendo em vista a vacância do cargo de contador ocupado pelo servidor Oswaldo Campos dos Anjos, bem como diante das peculiaridades locais, considero regular a deflagração do certame, que teve como intuito suprir as necessidades administrativas.

Não obstante, considero que deva ser proposta a expedição de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Argirita, para que avaliem a adoção das medidas necessárias visando que o exercício das atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do órgão, relacionadas à contabilidade do executivo municipal, seja realizado por servidores

---

<sup>7</sup> [https://www.argirita.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Portaria\\_73\\_2018?cdLocal=5&arquivo={1CA3BEDB-0C26-B058-D120-2BC2C7D4DED3}.pdf](https://www.argirita.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Portaria_73_2018?cdLocal=5&arquivo={1CA3BEDB-0C26-B058-D120-2BC2C7D4DED3}.pdf) > Acesso em 17jun2020

<sup>8</sup> “Nesse passo, cumpre ainda destacar que, em princípio, a prestação de serviço jurídico-advocatício é atividade profissional que deve ser realizada pelo corpo jurídico do próprio Município. Na hipótese de este não possuir procuradores suficientes para representá-lo em juízo e promover as ações de competência municipal, determinado serviço – motivadamente – poderá ser terceirizado a uma sociedade civil de advogados, mas, via de regra, mediante procedimento licitatório prévio”. (Cons. Wanderley Ávila, Consulta n. 708580, Pleno, 8/11/2006).

<sup>9</sup> < <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/argirita.html> > Acesso em 22jun2019.

dos quadros da Prefeitura, e, caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, demonstre nos autos do procedimento licitatório estudos técnicos que comprovem os parâmetros auferidos.

### 2.3. Não parcelamento do objeto

O Ministério Público de Contas apontou, à fl. 15, que o objeto do certame teria aglutinado atividades instrumentais e finalísticas da Administração e que, na contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, com disponibilização de *software*, os objetos seriam distintos e não guardariam entre si relação de imprescindibilidade que justificasse a contratação integrada. Argumentou, ademais, que “o modelo escolhido para contratação restringiu indubitavelmente o universo de licitantes, em especial, diante da vedação à participação de consórcios, à vista do reduzido número de interessados no mercado com condições de atender à pluralidade de itens constantes do objeto” e que “conforme consta da Ata de Julgamento, às fls. 345, apenas uma sociedade empresarial compareceu à Fase de Habilitação e Julgamento das Propostas, sagrando-se, pois, a vencedora.

Analisando os argumentos da defesa, às fls. 122/123, a 1ª CFM opinou pela improcedência do apontamento, nos seguintes termos “[...] a aglutinação dos itens, em razão de ordem técnica, não parece violar o § 1º, do art. 23, da Lei n. 8.666/1993 no caso em questão, pois, ao contratar o prestador de serviço que irá utilizar, no exercício de sua contraprestação, sistema de *software*, é razoável que utilize um sistema desenvolvido pelo próprio contratado”.

Quanto à necessidade de fracionamento do objeto, a Lei de Licitações prevê que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/1993<sup>10</sup>. Há, inclusive, súmula deste Tribunal nesse sentido:

Súmula n. 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.

Assim, a regra é o fracionamento, uma vez que, em princípio, contribui para a ampliação da competitividade e para a obtenção da proposta mais vantajosa, pois possibilita a participação de pequenas e médias empresas nas licitações e, em consequência, tende a produzir uma redução de preços.

Todavia, há situações em que o fracionamento não é recomendável, pois poderá impor riscos de natureza operacional, técnica e econômica à execução satisfatória do objeto. Nesses casos, a ausência de fracionamento do objeto deve ser justificada, de modo a demonstrar que essa é a

---

<sup>10</sup> §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.

opção mais vantajosa para a Administração e para o interesse público. Na doutrina, colhe-se o entendimento de Marçal Justen Filho:

Mas a adoção do fracionamento depende da presença de requisitos de ordem técnica e econômica.

#### 4.1.3) O requisito de natureza técnica

Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável nem, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. Se a Administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassi, motor etc.). Mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos. Em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

#### 4.1.4) O requisito de natureza econômica

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução de preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar a elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição, rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019, p. 447).

Compulsando os autos, verifiquei que a opção da Administração em não promover o parcelamento do objeto da licitação foi motivada expressamente no Memorando da Tesouraria que informa à Comissão Permanente de Licitação sobre a necessidade da contratação (fls. 2 e 27 do PDF anexado aos autos em mídia digital na fl. 66):

Em respeito ao § 1º do art. 23 da Lei Federal n. 8.666/93, a necessidade de contratar empresa especializada em assessoria contábil com disponibilização de seu próprio software não é uma aglutinação de itens, haja vista que o objeto a ser contratado forma apenas um único item, qual seja: contratação de empresa especializada em assessoria e consultoria contábil. O software é uma ferramenta com o objetivo de facilitar os serviços de assessoria, haja vista que as orientações operacionais com inserção de dados num software devem estabelecer ligação entre a causa (assessoria) e o efeito (informações inseridas no software). O receio maior dos setores que serão abarcados é a confusão/contradição entre a plataforma da assessoria com a do software.

O Município de Argirita é de pequeno porte e as especialidades requeridas pelos setores competentes se encontram fora do referido ente federativo e, caso haja uma incompatibilidade entre a assessoria e o software, seja qual for, gerará prejuízos de ordem legal, operacional, procedimental e de cumprimento dos normativos do competente órgão de controle externo, o qual sem receio aplicará sanções. Este receio é que conduz à contratação de empresa especializada em assessoria e consultoria contábil que disponibilize o seu próprio software. Evita, assim, erros que podem macular a gestão pública.

Por este motivo a Administração Pública, principalmente os setores interessados, Tesouraria, Contabilidade, Licitação e outros, seguramente entendem que a empresa de consultoria contábil a ser contratada deve ter software a ser disponibilizado de forma conjugada, mantendo assim a mesma integralidade das atividades de um e de outro (assessoria e execução dos trabalhos em programa de computador).

Entendimento este que parte da própria administração pública que vê atualmente uma grande responsabilidade na execução da coisa pública, frente à observância de prazos, informações e demais normativos expedidos pelos órgãos de controle externo.

Nesse sentido, foi possível cotejar, na fase interna do certame, justificativas aptas a compelirem a indivisibilidade do objeto. Noutras palavras, os serviços e sistemas pretendidos guardaram interconexão entre si, de modo que a locação do sistema por um único prestador poderia gerar, em tese, melhores condições técnicas de interconectividade entre os referidos *softwares*, além de facilitar a manutenção, o treinamento, as atualizações e customizações. Assim, a escolha do julgamento de menor preço global em lote único se deu, de fato, para evitar a fragmentação do objeto em itens de mesma natureza, que possuem relação entre si.

Colaciono, nesse sentido, as decisões proferidas nas Denúncias n. 959001<sup>11</sup> e n. 1031673<sup>12</sup> deste Tribunal de Contas, que julgaram improcedente apontamento semelhante ao aqui analisado, *verbis*:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA CONFORME ESTABELECIDO NO EDITAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA OPÇÃO PELA CONCESSÃO DE USO DE SOFTWARE. NÃO DISTINÇÃO ENTRE OS SERVIÇOS DE TRATO SUCESSIVO E OS DE PRESTAÇÃO INSTANTÂNEA. INSUFICIÊNCIA DO TERMO DE REFERÊNCIA POR FALTA DE PLANILHA DE PREÇOS. NÃO ESTABELECIMENTO DE PREÇO MÁXIMO NO EDITAL. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL SEM EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. ADESÃO DE OUTROS ENTES E ENTIDADES

---

<sup>11</sup> [...] 7. O não fracionamento do objeto da licitação é lícito, desde que justificado, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso para a Administração. [...]

Destaco, ainda, o seguinte trecho do voto do Cons. Hamilton Coelho:

Observa-se que a presente contratação abrangeu obrigações diversas, todas relativas a serviços de informática interdependentes, cuja otimização seria obtida mediante licitação por lote único, conforme justificativa da própria Administração. Ademais, as dificuldades técnicas e econômicas de se franquear a licitação a empresas distintas poderiam implicar em risco de execução insatisfatória e aumento dos custos dos serviços. Assim, à luz da linha de raciocínio exposta, uma vez demonstrada a viabilidade técnica e econômica do agrupamento e integração dos itens licitados, acorde com a unidade técnica, considero razoável a opção da Administração pelo não parcelamento do objeto e, conseqüentemente, julgo regular o edital neste ponto. (Rel. Cons. Hamilton Coelho, Primeira Câmara, sessão 25/9/2018).

<sup>12</sup> [...] 2. A aglutinação de objetos em único certame é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração, não configurando restrição à participação no certame. [...]

Destaco o seguinte trecho do voto do Cons. Gilberto Diniz:

No caso em exame, entendo configurada a evidente relação de interdependência entre o licenciamento de uso dos *softwares* e sua manutenção, a justificar a contratação de único fornecedor, além de não ter sido apurado, nos autos, que eventual fracionamento do objeto ensejaria plausível vantagem econômica para a Administração. Nesse contexto, evidenciados os apontamentos do objeto colocado em disputa, alinhados às razões apresentadas pela defesa, não vislumbro irregularidade quanto ao aspecto ora analisado. (Rel. Cons. Gilberto Diniz, Segunda Câmara, sessão 7/6/2018).

PRIVADAS À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. IRREGULARIDADES NÃO CONFIGURADAS. IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. RECOMENDAÇÕES.

[...]

7. O não fracionamento do objeto da licitação é lícito, desde que justificado, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso para a Administração.

[...]

Observa-se que a presente contratação abrangeu obrigações diversas, todas relativas a serviços de informática interdependentes, cuja otimização seria obtida mediante licitação por lote único, conforme justificativa da própria Administração. Ademais, as dificuldades técnicas e econômicas de se franquear a licitação a empresas distintas poderiam implicar em risco de execução insatisfatória e aumento dos custos dos serviços. Assim, à luz da linha de raciocínio exposta, uma vez demonstrada a viabilidade técnica e econômica do agrupamento e integração dos itens licitados, acorde com a unidade técnica, considero razoável a opção da Administração pelo não parcelamento do objeto e, consequentemente, julgo regular o edital neste ponto. (Rel. Cons. Hamilton Coelho, Primeira Câmara, sessão 25/9/2018).

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO. LICENCIAMENTO DE USO DE SOFTWARE. IRREGULARIDADES. VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. AUSÊNCIA DE QUESTÕES DE MAIOR VULTO E COMPLEXIDADE. POSSIBILIDADE DE AGLUTINAÇÃO DE OBJETOS EM ÚNICO CERTAME. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO QUANTO À IMPRESCINDIBILIDADE DE VISITA TÉCNICA. NÃO COMPROVAÇÃO DE MARGEM DE FAVORECIMENTO A PARTICIPANTES INAPTOS A CUMPRIR INTEGRALMENTE O OBJETO DA LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA AMPLA PARTICIPAÇÃO. AUSÊNCIA DE PRAZO EM CRONOGRAMA PARA IMPLANTAÇÃO DOS SERVIÇOS. NÃO COMPROVAÇÃO DE OFENSA À COMPETITIVIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES AO ATUAL GESTOR.

[...] 2. A aglutinação de objetos em único certame é possível quando for demonstrada a viabilidade técnica e econômica de tal ato para a Administração, não configurando restrição à participação no certame.

[...]

No caso em exame, entendo configurada a evidente relação de interdependência entre o licenciamento de uso dos *softwares* e sua manutenção, a justificar a contratação de único fornecedor, além de não ter sido apurado, nos autos, que eventual fracionamento do objeto ensejaria plausível vantagem econômica para a Administração. Nesse contexto, evidenciados os apontamentos do objeto colocado em disputa, alinhados às razões apresentadas pela defesa, não vislumbro irregularidade quanto ao aspecto ora analisado. (Rel. Cons. Gilberto Diniz, Segunda Câmara, sessão 7/6/2018).

Ante o exposto, na esteira do entendimento da 1ª CFM e nos termos da jurisprudência desta Corte, considerando o princípio da eficiência e da economicidade, bem como a inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado em diversos lotes, em que pese a ausência de competitividade do certame, proponho, com a devida vênia, que este apontamento seja considerado improcedente.

#### **2.4. Ausência de motivação acerca das possibilidades de compra, locação ou utilização de outros *softwares*, inclusive gratuito**

O Ministério Público de Contas apontou como irregular, fls. 18/21, a falta de estudos que sustentaram os motivos pelos quais a Administração teria optado pela locação do *software* de gestão pública, por meio de contratação de empresa detentora dos direitos de uso, em detrimento de outras formas disponíveis de contratação.

A 1ª CFM, em reexame, fl. 123/123v, ponderou que seria realidade nas Administrações Municipais a ausência de estudo técnico e econômico sobre a vantajosidade e a viabilidade da contratação de *software* de gestão pública. Registrou, assim, que optar pela contratação de empresa geraria dependência dos municípios com a prestadora dos serviços dessa natureza e, que, ao final do contrato com as detentoras da tecnologia, por vezes, ocorreria a supressão de dados informatizados de utilização permanente nas Administrações. Em conclusão, considerou ser suficiente “[...] recomendação ao gestor para que realize estudo de viabilidade de contratações de *software* por meio aquisição acompanhada de detenção do direito de uso do sistema”.

Inicialmente, quanto à ausência de fundamentação para a escolha de concessão de uso de *software* em detrimento de outras formas disponíveis de contratação, cito a decisão proferida nos autos do Processo n. 872259<sup>13</sup>, no âmbito deste Tribunal, nos seguintes termos:

Ainda que existam softwares gratuitos, possibilidade de filiação às redes de compartilhamento governamentais, viabilidade de formação de consórcios públicos e de aquisição de licença permanente do software, entendo que a opção pela licitação de todos os sistemas previstos no edital, a par da discricionariedade do gestor, é justificável, uma vez que as alternativas acima relacionadas ainda não apresentam a necessária segurança que se pretende quando se contratam serviços na área da tecnologia da informação, principalmente quanto ao armazenamento e tratamento dos dados informatizados, razão pela qual não identifiquei irregularidade no item apontado. Os membros desta Corte já se manifestaram em diversos julgados, como nos autos de nos 792.066, 800.673, 800.682, entre outros, sobre a regularidade da contratação de softwares nos moldes ora examinados, e, também, sobre a desnecessidade de justificativa e de fundamento para a contratação de serviços de informática, mesmo frente à existência de softwares livres e gratuitos, à possibilidade de filiação às soluções criadas pela União e pelo Estado, à viabilidade da formação de consórcio público, e, ainda, à aquisição da licença permanente do software. Por essa razão, não reconheci a irregularidade.

No mesmo sentido são as decisões proferidas nos autos de n. 792066<sup>14</sup>, 800673<sup>15</sup>, 800682<sup>16</sup>. Ademais, colaciono trecho do voto proferido pelo Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão, na Denúncia n. 862638, julgada na sessão da Segunda Câmara de 6/8/2013:

Analisando a documentação atinente ao edital do Pregão Presencial nº 156/2011, verificou-se que não constava nos autos justificativas suficientes que fundamentassem a opção pela locação de *softwares* ao invés de sua aquisição direta pela Administração.

Considerando que, via de regra, a aquisição de licenças permanentes de *softwares* tem se revelado mais econômica, eficaz e segura do que a simples locação e, como a

<sup>13</sup> Relatora Conselheira Adriene Andrade, Primeira Câmara, sessão do dia 16/2/2016.

<sup>14</sup> Relator Conselheiro José Alves Viana, Primeira Câmara, sessão do dia 12/8/2014.

<sup>15</sup> Relator Conselheiro Mauri Torres, Segunda Câmara, sessão do dia 26/6/2014.

<sup>16</sup> Relator Conselheiro Eduardo Carone Costa, Segunda Câmara, sessão do dia 7/2/2013.

Administração Municipal não justificou adequadamente a opção pela locação dos programas, o contraditório foi reaberto, para que os responsáveis apresentassem os motivos que levaram à escolha do modelo de licença temporária para a contratação dos softwares no presente certame, fls. 1208/1210.

Os responsáveis manifestaram-se às fls. 1233/1236, alegando que a opção pelo modelo de locação de softwares, ao invés do licenciamento permanente, justifica-se uma vez que as mudanças nessa área acontecem a todo momento, sendo que tais mudanças obrigam a Administração Pública a substituir o software obsoleto, o que implicaria novas e permanentes aquisições. Ressaltou que o custo da substituição dos softwares desatualizados por um modelo mais moderno ficaria a cargo da Administração, o que se revela antieconômico.

Os defendentes ressaltaram, também, que investiram severamente em soluções alternativas, tais como os softwares livres, contudo, no caso do objeto ora licitado, não poderia prever o edital de forma diferente da que o foi, sob risco de incorrerem em “inconsequência profissional”.

Por fim, argumentaram que a ideia de formação de consórcios públicos, para atender ao setor de informática dos municípios da região é valorosa, todavia, sua operacionalização demanda tempo e mudança de paradigma junto às prefeituras.

E concluíram que o modelo de licença temporária é o que lhes parece mais razoável para atender à demanda da Prefeitura de Varginha.

No “complemento de justificativas”, apresentado pelo atual Prefeito de Varginha, o gestor afirma que a Administração Municipal tem pesquisado soluções gratuitas para a gestão pública, sendo cogitada a utilização do e-cidade.

Contudo, assevera que um dos maiores problemas do mencionado software é o suporte. Isso porque, segundo o alegado, o Município não dispõe de mão-de-obra qualificada e apoio técnico capacitado para trabalhar na ferramenta.

Desse modo, assevera o Prefeito que a atual situação do Município não permite que seja tomada outra decisão, que não seja a licitação do objeto nos moldes previstos no edital em comento, “sob pena de travamento na Administração com reflexos incalculáveis”.

Analisando o objeto licitado e as justificativas apresentadas pelos responsáveis, observo que a impossibilidade de aquisição de licença permanente de *software* está adequadamente justificada.

Conquanto a aquisição de uma licença permanente seja mais indicada, em face da motivação apresentada pelos gestores, que comprovaram a impossibilidade de fazê-lo, entendo como regular a escolha do modelo de licença temporária.

Contudo, uma vez que a aquisição de licença permanente mostra-se mais adequada, posto que confere ao município a propriedade sobre os programas de computadores indispensáveis à adequada gestão pública e, conseqüentemente, evita que serviços públicos contínuos essenciais, de titularidade do poder público, sejam “entregues” à condução de empresas privadas que visam apenas o lucro, recomendo que o atual gestor adote medidas no sentido de possibilitar, em futuras contratações, a aquisição direta dos *softwares* pelo Município.

Entendo, pois, que as soluções inicialmente aventadas no parecer ministerial, embora pertinentes, são de difícil articulação e ainda carentes da indispensável segurança que se pretende numa contratação na área da tecnologia da informação, especialmente quanto ao armazenamento e ao tratamento dos dados informatizados. Com o uso de sistema operacional próprio, os trabalhos da empresa a ser contratada, nos moldes previstos no Projeto Básico do Processo Licitatório n. 34/2018, Tomada de Preços n. 3/2018, teriam maior garantia de

integridade, uma vez que a equipe técnica teria pleno conhecimento das funcionalidades do sistema, gerando maior segurança para elaboração de relatórios e acompanhamento de prestações de contas pela Administração.

Destarte, entendo que não se mostra efetivamente configurada a irregularidade anotada. Não obstante, proponho a emissão de recomendação aos responsáveis, gestores da Prefeitura de Argirita, para que nos próximos certames realizem estudos de viabilidade de contratação de *software* por meio de aquisição acompanhada de detenção do direito de uso do sistema.

## 2.5. Previsão de prorrogação contratual

Conforme relatado, o apontamento da representação, fls. 21/24, cinge-se à previsão de possível irregularidade, no instrumento convocatório, da possibilidade de prorrogação do prazo de vigência do contrato de prestação dos serviços, nos termos do art. 57, II, da Lei n. 8.666/1993, uma vez que assessoria e consultoria contábil não poderiam ser enquadrados como serviços de natureza continuada.

Em reexame, fls. 123v/124, a 1ª CFM concluiu que “embora irregularmente contratados, os serviços contábeis efetivamente prestados são considerados de natureza contínua, cuja realização não deve ser interrompida sob risco de causar descontinuidade de atividade pública essencial. Dessa forma não procede o apontamento do MPC”.

Com efeito, a regra geral do prazo de vigência dos contratos firmados pelo Poder Público é de 12 (doze) meses, ou seja, a duração do contrato não pode ultrapassar a vigência do crédito orçamentário. Admite-se, por exceção, com fulcro nos incisos do art. 57 da Lei n. 8.666/1993, a prorrogação contratual por período superior a doze meses até o limite legal, conforme as peculiaridades de cada caso. As exceções enumeradas visam resguardar as obrigações estatais de execução diferida, ou seja, aquelas que não se exaurem em um único exercício financeiro. Desse modo, o administrador público, em cumprimento às Leis de Responsabilidade Fiscal e de Licitações, deve assegurar a existência de disponibilidade financeira suficiente para suportar os custos do contrato celebrado.

Analisando os documentos da fase interna da Tomada de Preços n. 3/2018 (acostados à mídia digital de fl. 66), constatei, fl. 26 do PDF, a informação de que: “o valor estimado para a contratação do objeto perfaz valor de R\$ 9.008,53 (nove mil e oito reais e cinquenta e três centavos)”. Por sua vez, à fl. 38 do PDF, constou termo de declaração de impacto financeiro, assinado pelo Prefeito, Sr. Alex Andrade Anzolin, que não mencionou o valor da contratação, fazendo apenas referência à “Certidão da Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro”. Ademais, fl. 40, encontra-se a certidão emitida pela tesoureira, informando a dotação orçamentária com saldo suficiente para garantir a despesa, a qual também não especificou o valor da contratação, seguido, à fl. 41, da abertura do procedimento licitatório.

Já em relação à natureza da prestação dos serviços de assessoria e consultoria contábeis, em que pese a jurisprudência colacionada pelo *Parquet* de Contas, fls. 22/23, entendo que a questão deve ser analisada considerando as circunstâncias do caso.

Compulsando o Anexo I do edital, fls. 60/61 do PDF, verifiquei que a consultoria e assessoria na execução dos serviços contábeis pautou-se nos seguintes tópicos:

2.3.1. Análise mensal da execução contábil, orçamentária e financeira objetivando a avaliação de todos os componentes da gestão administrativa fiscal.

2.3.2 Emissão mensal de relatório gerencial de avaliação com a identificação de possíveis desvios ou falhas, que possam causar prejuízos ao gestor e ao município e apresentação

de proposição de correção de procedimentos, dos componentes que envolvem a gestão administrativa e fiscal:

[...]

2.3.4 Assessoramento no acompanhamento, conferência e análise dos balancetes mensais emitidos pela Contabilidade, destacando-se a execução orçamentária, as conciliações bancárias, as variações do patrimônio público e os ingressos e dispêndios extra orçamentários.

2.3.5. Assessoramento no planejamento, elaboração e discussão do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

2.3.6. Assessoramento no encerramento contábil anual e na elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

2.3.7. Assessoramento na elaboração da prestação de contas anual em conformidade com a Lei 4.320/64 e Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

2.3.8. Assessoramento na elaboração e análise dos demonstrativos fiscais e legais periódicos, destacando-se os Relatórios de Gestão Fiscal nos termos do art. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É possível depreender que, de fato, a interrupção de tais serviços poderia causar descontinuidade de atividade pública essencial, uma vez que atrelada a serviços cotidianos. Consoante jurisprudência consolidada do TCU<sup>17</sup> “o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional”.

Portanto, com a devida vênia das considerações do Ministério Público de Contas, reputo regular a previsão editalícia de possibilidade de prorrogação contratual nos termos do art. 57, II, da Lei n. 8.666/1993, haja vista a relevância da continuidade dos serviços pretendidos para o funcionamento da máquina administrativa, e proponho que o apontamento seja julgado improcedente, em sintonia com o reexame elaborado pela 1ª CFM.

## **2.6. Irregularidade na cotação de preços e ausência de orçamento detalhado em planilhas**

O Ministério Público de Contas apontou, às fls. 24/27, que não teria ficado claro, na pesquisa de mercado realizada pela Prefeitura de Argirita, que as informações prestadas correspondessem a licitações com objetos compatíveis com o da Tomada de Preços n. 3/2018. Alegou que, da forma como apresentada, “é destituída de elemento fundamental de credibilidade, notadamente pela ausência de substrato probatório, denotando situação de fragilidade no levantamento de preços obtidos como orçamento”.

No que se refere ao quesito orçamentário, o *Parquet* informou que não foi possível constar a presença de orçamento detalhado em planilhas, com composição de todos os custos unitários, de forma a demonstrar o valor médio a ser praticado na licitação e sua adequada aferição. Citou, ademais, dispositivos da Lei de Licitações que preveem a elaboração de orçamento detalhado como condição essencial para formalização do certame e jurisprudência deste

---

<sup>17</sup> Acórdão n. 132/2008 – Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Data do julgamento: 12/2/2008.

Tribunal para corroborar o entendimento de que é necessária a publicidade dos preços unitários em orçamento estimado.

A 1ª CFM, em reexame, elaborou análise técnica, fl. 124, nos seguintes termos:

Conforme a análise inicial realizada pelo Órgão Técnico, o único critério utilizado para elaboração da cotação de preços foram os preços dos contratos praticados por outros órgãos, sem qualquer informação adicional, nem mesmo demonstração dos contratos utilizados como referência. Além disso, foi verificada ausência de orçamento detalhado em planilhas.

A afirmativa do defendente, de que a cotação de preço é regular, uma vez que reflete a realidade mercadológica, não é suficiente para demonstrar a regularidade do feito, mantendo-se o apontamento feito pelo MPC.

Quanto à ausência de orçamento, verifica-se que, ao contrário do que argumenta o defendente, o objeto licitado, apesar de único, é composto de duas contratações distintas: os serviços contábeis e o fornecimento do software de gestão contábil. Dessa forma, caberia a elaboração de um orçamento com a demonstração de seus custos unitários, conforme expresso no inciso II do art. 7º da Lei n. 8.666/93.

Com efeito, o art. 7º, III, e § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993, estabelece:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

III - execução das obras e serviços.

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

Por sua vez, o art. 40, § 2º, II, do mesmo diploma legal estabelece que:

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:

[...]

§ 2 Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários

Analisando-se os referidos dispositivos, percebe-se a obrigatoriedade da elaboração de orçamento detalhado em planilhas expressando a composição de todos os seus custos. Tais exigências têm como fundamento a necessidade da demonstração dos estudos preliminares de viabilidade da contratação, bem como das especificações técnicas dos serviços a serem

prestados, o que possibilitaria a avaliação mais precisa dos respectivos custos e controle da execução de qualquer objeto de seu interesse, evitando possível sobrepreço<sup>18</sup>.

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho leciona que:

Em primeiro lugar, trata-se de assegurar a seriedade do planejamento administrativo. Se a Administração desconhecer os custos, será inviável programar a execução do objeto. Sem estimar os custos, é inviável determinar a existência de recursos orçamentários, a modalidade cabível de licitação, o prazo necessário para executar o objeto, e assim por diante.

Depois, a Administração não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas. Será inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas de consistência. A Administração correrá o risco de contratar com um licitante destituído das condições mínimas de executar o objeto.

Ainda sob o prisma da avaliação das propostas, a existência de uma planilha de custos – a qual deverá banalizar a proposta apresentada pelo licitante – permite à Administração identificar os próprios equívocos. Tal como se apontará avante, existe o risco de que a Administração formule um projeto equivocado, o que usualmente será identificado pelos licitantes (...). (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição, São Paulo: RT, 2019, p.226).

Ademais, este Tribunal vem entendendo que a pesquisa de preços deve contar, sempre que possível, com ampla consulta a quantidade significativa de fornecedores e valer-se também de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado, a exemplo do que foi decidido pela Primeira Câmara na Denúncia n. 898621, de Relatoria do Conselheiro Mauri Torres, sessão de 14/8/2018, assim ementada:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINARES. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. EXIGÊNCIA DE QUE PROFISSIONAL DE NÍVEL SUPERIOR POSSUA VÍNCULO FUNCIONAL COM A EMPRESA. DIVERGÊNCIA ENTRE A PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL E A PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME.

---

<sup>18</sup> Ao comentarem a Súmula n. 258 do TCU, Bruno Santos Cunha e Thiago Mesquita Teles de Carvalho reafirmam os entendimentos colacionados:

[...]

De fato, quando se alude a orçamentos e planilhas detalhadas de todos os custos unitários e globais da obra ou serviço, o que se busca é delimitar determinado parâmetro de preço para o objeto a ser contratado, de modo a auxiliar no planejamento administrativo. Desta feita, todo e qualquer fator que venha influenciar o preço final da obra deverá ser sopesado pela Administração para cálculo do valor de referência da obra ou serviço (estipulando-se preços máximos unitários e globais, por exemplo).

O que se busca, assim, é que as planilhas orçamentárias – que devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas dos licitantes – abranjam a totalidade de variáveis constantes da composição do preço final. Ademais, devem trazer, de forma apartada, especificada e detalhada, cada um dos componentes do preço, a exemplo dos custos unitários, encargos sociais e bonificações e despesas indiretas, sendo vedado que se faça inserir em tais planilhas unidades, verbas e expressões genéricas acerca dos aludidos custos. É que o que se pretende é conferir transparência e proporcionar melhores condições ao controle e à gestão dos contratos, sendo que “as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, devendo essa exigência ser feita aos licitantes para que apresentem em sua proposta as composições detalhadas de todos os custos unitários, incluída aí a composição analítica do BDI utilizado”.

IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

[...]

2. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois constitui a base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no art. 43, inciso IV, da Lei Federal n. 8.666/93.

3. A pesquisa de preços com apresentação de três orçamentos nem sempre é suficiente para demonstrar o preço médio de determinado item ou serviço no mercado, devendo o gestor responsável ampliar a consulta a quantidade significativa de fornecedores e valer-se também de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a pesquisa de mercado. (Grifei)

Extrai-se, nesse sentido, o julgamento realizado na Denúncia n. 862591, de Relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, sessão de 30/4/2013, Primeira Câmara.

Desse modo, ao deixar de elaborar orçamento detalhado dos custos unitários do objeto da licitação, composto de assessoria e disponibilização de *software*, os gestores públicos afrontaram os termos do art. 7º, III, e § 2º, II, e o art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993, além da jurisprudência desta Corte e do TCU, tal como bem apontou o Ministério Público de Contas e a Unidade Técnica.

Ainda, na pesquisa de mercado realizada pela Prefeitura de Argirita, previamente à licitação, supostamente contendo valores praticados por outros órgãos em contratações públicas com o mesmo objeto, tal como alegou o *Parquet* Especial, “não há como verificar *prima facie* se a informação prestada de fato procede ou, ainda, se os referidos contratos – se existentes – correspondem a licitações com objetos compatíveis com o caso ora analisado. Em igual maneira, não há como aferir se os preços em referência foram registrados em procedimentos licitatórios recentes, aptos a legitimamente embasar a referida pesquisa”.

Portanto, é de se ressaltar que, embora haja nos autos apresentação de pesquisa de preços composta por cinco contratações similares de outros entes públicos, não foi possível constatar se houve real similaridade entre os objetos dos contratos e o objeto do procedimento licitatório em análise.

Por outro viés, tendo em vista a natureza da irregularidade, diretamente relacionada aos custos da licitação, é necessário destacar que não restou demonstrado, nos autos, ocorrência de sobrepreço ou prejuízo ao erário. Às fls. 41 e 366 do PDF, verifiquei que o valor estimado para a contratação foi de R\$9.008,53 (nove mil e oito reais e cinquenta e três centavos), ao passo que o valor fixado no contrato foi de R\$ 7.700,00 (sete mil e setecentos reais), o que reputo como razoável para fixar a sanção ao referido gestor público a um patamar mínimo.

Nesse particular, não obstante a procedência do apontamento, entendo pertinente e razoável a emissão de recomendação aos gestores da Prefeitura de Argirita para que, nos próximos procedimentos licitatórios, realizem pesquisa de preços contando, sempre que possível, com ampla consulta a quantidade significativa de fornecedores e valendo-se, também, de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a referida pesquisa, bem como elaborem o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

## 2.7. Exigência de contador com título de pós-graduação para integrar a equipe técnica

O Ministério Público de Contas apontou, fls. 27/31, que a exigência constante no item 3.3 do Projeto Básico – de que a empresa a ser contratada deveria dispor, em sua equipe técnica, pelo menos um profissional contador com pós-graduação em Contabilidade Pública, Administração Pública ou temas correlatos – não encontraria respaldo na legislação e extrapolaria o art. 30 da Lei n. 8.666/1993, “na medida em que estabelece que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á ao registro ou inscrição na entidade profissional competente, além dos critérios para desempenho das atividades pertinentes”.

Nesse sentido, colacionou doutrina e entendimento exarado pelo TCU no Acórdão n. 877/2006. Acrescentou, ainda, que não se justificaria a exigência de maior qualificação para a prestação de assessoria em matéria pública, por considerar que as atividades a serem exercidas não apresentariam complexidade incomum, e ponderou que o título de pós-graduação sozinho não seria a forma mais apropriada para aferir a capacidade da realização dos serviços na prática.

A 1ª CFM, às fls. 124v/125, concluiu pela procedência do apontamento, baseada no argumento de que o fundamento legal arguido pelas defesas, qual seja, o § 2º e o inciso I do § 1º do art. 46 da Lei n. 8.666/1993, não excluiria a aplicação do art. 30 da mesma Lei, uma vez que ambos deveriam ser aplicados ao caso em análise de forma sistemática. Compreendeu que a aplicação do art. 46, § 1º, inciso I, trata do processamento da fase de julgamento da licitação, não retirando a aplicabilidade do art. 30, que dispõe sobre a documentação exigida para habilitação da licitante, concernente à qualificação técnica dos proponentes. Arrematou indicando que não teria sido apresentada “justificativa para a exigência de maior qualificação, considerando-se que as atividades a serem exercidas, relacionadas às fls. 15/16, não possuem complexidade excepcional, sendo próprias da rotina administrativa municipal”.

Da análise dos autos verifiquei, em sintonia com o apontamento do Ministério Público de Contas, que no edital do Processo Licitatório n. 34/2018, Tomada de Preços n. 3/2018, constou, no item 3, do Anexo I – Projeto Básico (fl. 82 do documento intitulado “Processo Licitatório”, em formato .PDF, anexado aos autos em mídia digital na fl. 66), a exigência de equipe técnica composta de contador com pós-graduação, conforme transcrito abaixo:

### 3. PERFIL DA EMPRESA A SER CONTRATADA

[...]

3.3. Equipe técnica: o escritório deverá possuir uma equipe técnica com especialização em Contabilidade Pública, inclusive acadêmica, devendo a equipe dispor de pelo menos dois profissionais contadores, sendo pelo menos um deles pós-graduado em Contabilidade Pública, Administração Pública ou temas correlatos.

Com efeito, o art. 30 da Lei n. 8.666/1993 dispõe sobre as exigências possíveis para comprovação da qualificação técnica para efeito de habilitação nas licitações, sendo vedadas quaisquer outras exigências que extrapolam o diploma legal, *in verbis*:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

[...]

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação. (Grifei).

Acerca da vedação disposta no § 5º do dispositivo legal em comento, transcrevo entendimento exarado pelo TCU no Acórdão 1.084/2011 – Plenário (Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão do dia 27/4/2011):

O art. 30 da Lei 8.666/1993 apresenta os limites para a comprovação da qualificação técnica e veda expressamente, no seu § 5º, exigências não previstas na Lei que possam inibir a participação na licitação. Nesse sentido, a jurisprudência desta Corte de Contas é de que a exigência de comprovação da qualificação técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto da licitação ou da contratação direta e indispensável ao cumprimento do objeto.

Ainda no âmbito do TCU, cito, ademais, o enunciado do Acórdão n. 461/2014 - Plenário, relator Ministro Substituto Weder de Oliveira, sessão do dia 26/2/2014, tratando sobre a exigência de especialização para comprovação da capacidade técnico-profissional do licitante, *in verbis*:

Na comprovação da capacidade técnico-profissional do licitante, nos termos do art. 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, é ilegal a exigência de que o profissional de nível superior de seu quadro permanente detenha título de especialização.

Nessa linha de raciocínio já decidiu esta Corte de Contas, conforme se extrai das decisões proferidas na Denúncia de n. 880344, referendada na sessão da Segunda Câmara do dia 14/8/2012:

DENÚNCIA — IEPHA — TOMADA DE CONTAS — CONTRATAÇÃO DE OBRA DE RESTAURAÇÃO-CONSERVAÇÃO — QUALIFICAÇÃO TÉCNICA — EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE GRADUAÇÃO OU ESPECIALIZAÇÃO — AUSÊNCIA DE LEI REGULAMENTADORA — ILEGALIDADE — COMPROMETIMENTO DA COMPETITIVIDADE — SUSPENSÃO DO CERTAME  
Não existindo lei regulamentadora da profissão, é irregular a exigência de que o profissional responsável técnico comprove graduação e/ou especialização em Conservação-restauração, por comprometer a competitividade na licitação. (Conselheiro Mauri Torres, Denúncia n. 880344, Segunda Câmara, 14/8/2012).

Assim, apesar da alegação dos defendentes de que o disposto no item 3 se relacionaria, na verdade, à proposta técnica, entendo que, de fato, tais exigências estavam atreladas à qualificação técnica, pois a relação dos profissionais que compunham a equipe de trabalho deveria ser apresentada na fase de habilitação, nos termos do item 6.1.3 do instrumento convocatório, que dispõe justamente sobre a qualificação técnica. Ademais, está claro da leitura do item 3.3 do projeto básico a obrigatoriedade de que “o escritório deverá possuir uma equipe técnica com especialização em Contabilidade Pública, inclusive acadêmica, devendo a equipe dispor de pelo menos dois profissionais contadores, sendo pelo menos um deles pós-graduado em Contabilidade Pública, Administração Pública ou temas correlatos” (Grifei).

Assim, considero que houve extrapolação ao disposto no art. 30, *caput* e § 5º, da Lei n. 8.666/1993, e restrição à ampla competitividade do certame, uma vez que somente a empresa Planejar Consultores Associados Ltda. participou da licitação.

Diante do exposto, em consonância com os argumentos do *Parquet* Especial e com o estudo da Unidade Técnica, e nos termos da jurisprudência desta Corte e do TCU, proponho que o apontamento seja julgado procedente, uma vez que o disposto no item 3, do Anexo I, que estabelece a exigência de profissional pós-graduado integrante da equipe técnica, caracterizou restrição indevida à competitividade, o que enseja a aplicação de multa aos responsáveis, pela gravidade da infração e por erro grosseiro<sup>19</sup>, quais sejam, Sr. Sílvio Pedro do Carmo Júnior, Presidente da CPL, condutor do certame, e Sr. Alex Andrade Anzolin, Prefeito de Argirita, que firmaram o instrumento convocatório em análise e o respectivo projeto básico (documentos dispostos em CD anexado aos autos, páginas 57 e 82, respectivamente, do PDF apresentado).

Proponho o afastamento da responsabilidade do Sr. Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer que aprovou, em análise ampla, a minuta do edital, tendo em vista que a responsabilização de parecerista jurídico, que não pratica ato de gestão, deve ocorrer apenas em situações excepcionais, de erro inescusável ou dolo, os quais não vislumbro neste caso. Essa é a linha adotada pelo STF, conforme recente decisão:

EMENTA: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIDADE. PARECER TÉCNICO-JURÍDICO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8666/93. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO, ERRO GRAVE INESCUSÁVEL OU CULPA EM SENTIDO AMPLO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. O advogado é passível de responsabilização “pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”, consoante os artigos 133 da Constituição Federal e o artigo 32 da Lei 8.906/94, que estabelece os limites à inviolabilidade funcional. 2. O erro grave ou grosseiro do parecerista público define a extensão da responsabilidade, porquanto uma interpretação ampliativa desses conceitos pode gerar indevidamente a responsabilidade solidária do profissional pelas decisões gerenciais ou políticas do administrador público. 3. A responsabilidade do parecerista deve ser proporcional ao seu efetivo poder de decisão na formação do ato administrativo, porquanto a assessoria jurídica da Administração, em razão do caráter eminentemente técnico-jurídico da função, dispõe das minutas tão somente no formato que lhes são demandadas pelo administrador. [...]

(MS 35196 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 12/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 04-02-2020 PUBLIC 05-02-2020)

Noutro giro, em consulta ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, verifiquei que a empresa Planejar Consultores Associados Ltda. vem recebendo pagamentos pelo Município de Argirita ainda neste exercício, uma vez que verifiquei que há registro de valor bruto da despesa empenhada pela Prefeitura em 2/1/2020 de R\$ 65.549,36 (sessenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e nove reais e trinta e seis centavos), sendo que até o momento foram liquidados e pagos R\$ 8.193,67 (oito mil, cento e noventa e três reais e sessenta e sete centavos).

---

<sup>19</sup> Consoante art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Assim, diante da probabilidade de que o contrato decorrente da licitação em questão tenha sido prorrogado, conforme autorização já abordada nesta proposta de voto, não obstante o afastamento do apontamento atrelado ao direcionamento da licitação – item 2.1 da fundamentação, tendo em vista a reconhecida falta de competitividade do certame e a gravidade da irregularidade constatada neste tópico, entendo que seria possível perquirir-se a nulidade do contrato decorrente da eventual nulidade do certame, nos termos do art. 49, § 2º, da Lei de Licitações. Contudo, eventual determinação de sustação contratual e da própria prestação de serviços poderia gerar maiores prejuízos ao Poder Executivo do que sua manutenção até o final do contrato, diante do princípio da continuidade do serviço público.

Portanto, entendo suficiente para resolução da controvérsia e restauração da legalidade, em razão da evidente irregularidade da cláusula do edital abordada neste tópico, e da baixa competitividade havida no certame, a expedição de determinação, nos termos do art. 71, IX, da Constituição, para que o Prefeito de Argirita se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Processo Licitatório n. 34/2018, Tomada de Preços n. 3/2018, firmado entre a Prefeitura Municipal e a empresa Planejar Consultores Associados Ltda., sob pena de aplicação de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do art. 85, III, da Lei Orgânica do TCEMG.

Solução nesses moldes se encontra na Denúncia n. 1031498, de minha relatoria, aprovada por unanimidade na sessão da Segunda Câmara do dia 8/8/2019, em que se decidiu situação similar.

### III – CONCLUSÃO

Em preliminar, quanto à alegação de ilegitimidade passiva, proponho que não sejam acolhidos os argumentos do Sr. Alex Andrade Anzolin, Prefeito de Argirita, uma vez que participou ativamente das fases interna e externa do procedimento licitatório, aprovou requisições e decisões, assinou o instrumento convocatório, fl. 55 do PDF anexado à mídia digital, e, inclusive, a homologação do certame, fl. 356 do PDF anexado à mídia digital, sendo, portanto, parte legítima para compor a relação processual.

Quanto ao mérito, proponho que os apontamentos de irregularidade da representação sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a consequente aplicação de multa individual aos Srs. Silvio Pedro do Carmo Júnior e Alex Andrade Anzolin, nos seguintes termos: R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pela previsão constante no item 3, do Anexo I, do edital, que estabelece a exigência de profissional pós-graduado integrante da equipe técnica, o que caracterizou restrição indevida à competitividade do certame, item 2.7 da fundamentação.

Proponho o afastamento da responsabilidade do Sr. Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer que aprovou, em análise ampla, a minuta do edital, nos termos da fundamentação.

Quanto ao apontamento de direcionamento da licitação, tendo em vista que não há, nos autos, indícios suficientes para a sua concretização, considerando que a Unidade Técnica também não respaldou suas afirmações quanto à restrição do universo de participantes, e que a matéria está sendo analisada em outros processos na Casa, e que, portanto, não caberia a reabertura da instrução *in casu*, proponho o encerramento do processo, neste ponto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c o art. 196, § 3º, do Regimento Interno, à vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual.

Não obstante, proponho a emissão de recomendações aos responsáveis gestores da Prefeitura Municipal de Argirita, para que nos próximos procedimentos licitatórios: a) avaliem a adoção

das medidas necessárias a fim de que o exercício das atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do órgão, relacionadas à contabilidade do executivo municipal, seja realizado por servidores dos quadros da Prefeitura, e, caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, demonstre nos autos do procedimento licitatório estudos que comprovem os parâmetros auferidos; b) realizem estudos de viabilidade de contratação de *software* por meio de aquisição acompanhada de detenção do direito de uso do sistema; c) observem a jurisprudência deste Tribunal e do TCU no que diz respeito ao art. 57 da Lei de Licitações, notadamente no que tange à natureza dos serviços continuados; d) realizem pesquisa de preços contando, sempre que possível, com ampla consulta a quantidade significativa de fornecedores e valendo-se, também, de preços registrados em procedimentos licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a referida pesquisa, bem como elaborem o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

Proponho, ainda, a emissão de recomendação ao Prefeito de Argirita para que nos próximos procedimentos licitatórios observe os preceitos legais insculpidos no art. 55, V, da Lei n. 8.666/1993, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da elaboração de estimativa de impacto financeiro e orçamentário para as contratações da Administração Municipal.

Por fim, proponho a emissão de determinação ao Prefeito Municipal de Argirita para que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Processo Licitatório n. 34/2018, Tomada de Preços n. 3/2018, firmado com a empresa Planejar Consultores Associados Ltda., sob pena de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Comunique-se o eminente Conselheiro Durval Ângelo sobre o teor do acórdão deste julgamento.

Comunique-se o denunciante pelo DOC, intimem-se os responsáveis por via postal e o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

**RETORNO DE VISTA**

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**SEGUNDA CÂMARA – 1/10/2020**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face do Senhores Alex Andrade Anzolin, prefeito de Argirita, Sílvio Pedro do Carmo Júnior, presidente da Comissão Permanente de Licitação - CPL, e Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer jurídico, ao argumento de que teriam havido supostas irregularidades na condução do Processo Licitatório nº 34/18, Tomada de Preços nº 3/18, destinado à contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e assessoria contábil, com disponibilização de *software* de gestão pública.

Na sessão da Segunda Câmara do dia 27/08/20, após apresentar a preliminar de rejeição da alegação de ilegitimidade passiva, que foi acolhida, o conselheiro substituto Adonias Monteiro, relator da representação, submeteu proposta de voto com a seguinte conclusão:

Quanto ao mérito, proponho que os apontamentos de irregularidade da representação sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a consequente aplicação de multa individual aos Srs. Sílvio Pedro do Carmo Júnior e Alex Andrade Anzolin, nos seguintes termos: R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pela previsão constante no item 3, do Anexo I, do edital, que estabelece a exigência de profissional pós-graduado integrante da equipe técnica, o que caracterizou restrição indevida à competitividade do certame, item 2.7 da fundamentação.

Proponho o afastamento da responsabilidade do Sr. Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer que aprovou, em análise ampla, a minuta do edital, nos termos da fundamentação.

Quanto ao apontamento de direcionamento da licitação, tendo em vista que não há, nos autos, indícios suficientes para a sua concretização, considerando que a Unidade Técnica também não respaldou suas afirmações quanto à restrição do universo de participantes, e que a matéria está sendo analisada em outros processos na Casa, e que, portanto, não caberia a reabertura da instrução *in casu*, proponho o encerramento do processo, neste ponto, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c o art. 196, § 3º, do Regimento Interno, à vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual.

Não obstante, proponho a emissão de recomendações aos responsáveis gestores da Prefeitura Municipal de Argirita, para que nos próximos procedimentos licitatórios: a) avaliem a adoção das medidas necessárias a fim de que o exercício das atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do órgão, relacionadas à contabilidade do executivo municipal, seja realizado por servidores dos quadros da Prefeitura, e, caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, demonstre nos autos do procedimento licitatório estudos que comprovem os parâmetros auferidos; b) realizem estudos de viabilidade de contratação de *software* por meio de aquisição acompanhada de detenção do direito de uso do sistema; c) observem a jurisprudência deste Tribunal e do TCU no que diz respeito ao art. 57 da Lei de Licitações, notadamente no que tange à natureza dos serviços continuados; d) realizem pesquisa de preços contando, sempre que possível, com ampla

consulta a quantidade significativa de fornecedores e valendo-se, também, de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a referida pesquisa, bem como elaborem o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 40, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

Proponho, ainda, a emissão de recomendação ao Prefeito de Argirita para que nos próximos procedimentos licitatórios observe os preceitos legais insculpidos no art. 55, V, da Lei n. 8.666/1993, e na Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da elaboração de estimativa de impacto financeiro e orçamentário para as contratações da Administração Municipal.

Por fim, proponho a emissão de determinação ao Prefeito Municipal de Argirita para que se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Processo Licitatório n. 34/2018, Tomada de Preços n. 3/2018, firmado com a empresa Planejar Consultores Associados Ltda., sob pena de multa, nos termos do art. 85, III, da Lei Complementar n. 102/2008, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Comunique-se o eminente Conselheiro Durval Ângelo sobre o teor do acórdão deste julgamento.

Comunique-se o denunciante pelo DOC, intimem-se os responsáveis por via postal e o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Na sequência, para melhor reflexão acerca da matéria, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O relator da representação, em consonância com os argumentos do Ministério Público de Contas e com o estudo da Unidade Técnica, propôs que a irregularidade atinente à exigência de profissional pós-graduado integrante da equipe técnica, item 3, do Anexo I (Projeto Básico) do edital, fosse julgada procedente, uma vez que tal vício teria caracterizado restrição indevida à competitividade. Por conseguinte, tal fato daria ensejo à aplicação de multa aos responsáveis em decorrência da gravidade da infração e por se tratar de erro grosseiro.

No entender do relator, a exigência estava atrelada à qualificação técnica, pois a relação dos profissionais que compunham a equipe de trabalho deveria ser apresentada na fase de habilitação, nos termos do item 6.1.3 do instrumento convocatório, que dispõe justamente sobre a qualificação técnica. Assim, teria havido extrapolação ao disposto no art. 30, *caput* e § 5º, da Lei nº 8.666/93, e restrição à ampla competitividade do certame, uma vez que somente a empresa Planejar Consultores Associados Ltda. participara da licitação.

O relator propôs, ainda, o afastamento da responsabilidade do Senhor Jerônimo Antônio de Almeida, advogado responsável pelo parecer jurídico, tendo em vista que a responsabilização de parecerista, que não pratica ato de gestão, deve ocorrer apenas em situações excepcionais, de erro inescusável ou dolo, os quais não estariam presentes no caso concreto.

Assim, entendeu pela expedição de determinação para que o atual prefeito se abstenha de prorrogar o contrato decorrente do Processo Licitatório nº 34/18, Tomada de Preços nº 3/18, firmado entre a Prefeitura Municipal e a empresa Planejar Consultores Associados Ltda.

No que se refere à similaridade com outros processos em tramitação no Tribunal e aos indícios de direcionamento do certame, o relator, considerando não haver, nos autos, indícios suficientes para materialização do apontamento de direcionamento do procedimento

licitatório, que a Unidade Técnica também não respaldou as afirmações do MPC quanto à restrição do universo de participantes, que a matéria está sendo analisada em outros processos na Casa e que, portanto, não caberia a reabertura da instrução *in casu*, propôs o encerramento do processo, quanto a este apontamento, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica, c/c o art. 196, § 3º, do Regimento Interno, à vista dos princípios da racionalização administrativa e da economia processual.

Quanto a burla à regra geral do concurso público, o relator, tendo em vista a vacância do cargo de contador, bem como diante das peculiaridades locais, considerou regular a deflagração do certame, que teve como intuito suprir as necessidades administrativas. Não obstante, propôs a expedição de recomendação aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de Argirita para que avaliem a adoção das medidas necessárias visando que o exercício das atividades rotineiras, permanentes e não excepcionais do órgão, relacionadas à contabilidade do executivo municipal, seja realizado por servidores dos quadros da prefeitura, e, caso seja vantajosa a terceirização destes serviços, seja demonstrado nos autos do procedimento licitatório estudos técnicos que comprovem os parâmetros auferidos.

No que toca ao não parcelamento do objeto, o relator, na esteira do entendimento da 1ª CFM e nos termos da jurisprudência desta Corte, considerando o princípio da eficiência e da economicidade, bem como a inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto licitado em diversos lotes propôs que o apontamento fosse considerado improcedente.

Com relação à ausência de motivação acerca das possibilidades de compra, locação ou utilização de outros *softwares*, inclusive gratuito, o relator entendeu que não se mostra efetivamente configurada a irregularidade. Não obstante, propôs a emissão de recomendação aos responsáveis para que nos próximos certames realizem estudos de viabilidade de contratação de *software* por meio de aquisição, acompanhada de detenção do direito de uso do sistema.

**Quanto à previsão de prorrogação contratual, o relator reputou regular a previsão editalícia, haja vista a relevância da continuidade dos serviços pretendidos para o funcionamento da máquina administrativa.**

No que diz respeito à irregularidade na cotação de preços e ausência de orçamento detalhado em planilhas, considerando que não restou demonstrada, nos autos, a ocorrência de sobrepreço ou prejuízo ao erário, não obstante a procedência do apontamento, entendeu pertinente e razoável a emissão de recomendação aos gestores para que, nos próximos procedimentos licitatórios, realizem pesquisa de preços contando, sempre que possível, com ampla consulta a quantidade significativa de fornecedores e valendo-se, também, de preços registrados em procedimento licitatórios recentes de outros entes, de modo a ampliar e tornar mais representativa a referida pesquisa, bem como elaborem o orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e preços unitários, em observância ao disposto no art. 7º, § 2º, II, e no art. 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93.

Adiante não haver divergência quanto às conclusões propostas pelo relator para os apontamentos referentes à similaridade com outros processos em tramitação no Tribunal e indícios de direcionamento do certame, burla à regra geral do concurso público, não parcelamento do objeto, ausência de motivação acerca das possibilidades de compra, locação ou utilização de outros *softwares*, inclusive gratuito, previsão de prorrogação contratual, cotação de preços e ausência de orçamento detalhado em planilhas, constantes de sua proposta de voto, inclusive quanto às recomendações indicadas. Apresento, contudo, entendimento

diverso com relação à exigência editalícia estabelecida no item 3, do Anexo I (Projeto Básico), *in verbis*:

## ANEXO I

### PROJETO BÁSICO

#### 3. PERFIL DA EMPRESA A SER CONTRATADA

3.1. Natureza jurídica: pessoa jurídica.

3.2. Especialização: a empresa deverá ser especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria para órgãos públicos, na área de Contabilidade Pública, o que será comprovado mediante demonstração de experiências anteriores em trabalhos para órgãos públicos, demonstração de cursos de capacitação concluídos em áreas relacionadas aos serviços a serem prestados, comprovação de participação em congressos e eventos congêneres e apresentação de publicações realizadas em áreas pertinentes. (Vide Anexo XII do edital).

**3.3. Equipe técnica: o escritório deverá possuir uma equipe técnica com especialização em Contabilidade Pública, inclusive acadêmica, devendo a equipe dispor de pelo menos dois profissionais contadores, sendo pelo menos um deles pós-graduado em Contabilidade Pública, Administração Pública ou temas correlatos.**

3.4. Os integrantes da equipe técnica deverão possuir vínculo formal com a empresa prestadora, seja como sócios, empregados, contratados ou associados.

Transcrevo, também, os itens do edital que tratam respectivamente da qualificação técnica e da proposta técnica:

#### 6. ENVELOPE Nº 01 - DOCUMENTAÇÃO

##### 6.1.3 - Qualificação Técnica:

- a) Registro da empresa licitante no Conselho Regional de Contabilidade/CRC;
- b) Relação dos profissionais que irão compor a equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos (sócios, empregados e associados), conforme modelo do ANEXO XI.
- c) - Prova de inscrição de cada um dos componentes da equipe técnica na respectiva entidade profissional competente;
- d) - Atestado de que o licitante detém o uso do software para o desenvolvimento dos trabalhos referentes ao objeto licitado, possuindo os poderes necessários ao perfeito atendimento às exigências desta licitação; e que assume o compromisso de realizar as adequações necessárias, conforme modelo do ANEXO II.

[...]

#### 7 - ENVELOPE Nº 02 - PROPOSTA TÉCNICA

[...]

7.2 - A proposta deverá ser apresentada conforme modelo da proposta técnica, constante no Anexo V deste Edital, datada e assinada pelo representante legal ou procurador do proponente, e acompanhada dos seguintes documentos:

- a) Portfólio da empresa.
- b) Comprovação da data de efetivo início da atividade da empresa em serviços de Consultoria e/ou Assessoria Contábil para Administração Pública ou Privada, através de documentos hábeis tais como contratos, atestados, certidões ou outros documentos.

- c) Atestados, certidões ou declarações comprobatórias de experiência profissional do proponente ou de seus agentes (sócios, empregados e associados) na prestação de serviços de assessoria ou consultoria contábil para Prefeituras e outros órgãos da administração direta e indireta municipal, estadual ou federal, do setor privado (esclarecimentos no Anexo XII).
- d) Comprovação da experiência dos membros de seu corpo técnico, no exercício de magistério através de diplomas, certificados ou declarações expedidas por entidades de ensino superior, reconhecidas pelos órgãos públicos competentes (esclarecimentos no Anexo XII).
- e) Curriculum profissional de pelo menos 2 membros da equipe técnica a ser disponibilizada para a prestação de serviços (contadores).
- f) Documentos comprobatórios da formação acadêmica dos profissionais membros da equipe técnica (certificados, diplomas ou declarações fornecidas pelas instituições de ensino em relação ao Curso Superior de Ciências Contábeis e em nível de especialização, pós graduação, mestrado e/ou doutorado).
- g) Certificados de participação dos membros da equipe técnica do proponente em congressos, seminários e simpósios, realizados nos últimos 15 anos, e versando sobre temas ligados à Contabilidade Pública e à Administração Pública (esclarecimento no Anexo XII).
- h) Certificados de participação dos membros da equipe técnica do proponente em cursos de extensão, atualização, capacitação ou aperfeiçoamento profissional, realizados nos últimos 15 anos, e versando sobre temas ligados a Contabilidade Pública e Administração Pública (esclarecimentos no Anexo XII).
- i) Exemplares ou cópias de publicações de autoria dos membros da equipe técnica nas áreas de serviços licitados (livros, monografias ou artigos publicados em jornais impressos, revistas ou sites especializados).

7.3 – Os documentos comprobatórios a serem juntados na proposta técnica deverão ser numerados individual e sequencialmente, a fim de permitir a sua identificação no mapa de apuração de pontuação.

7.4 – Na elaboração da Proposta Técnica o proponente deverá confrontar os documentos apresentados em sua proposta com os quesitos da Planilha de Critérios de Pontuação – Anexo XII, assinalando na coluna correspondente da Proposta Técnica a pontuação a que considera fazer jus, bem como os números de ordem dos documentos que permitam aferir a pontuação pretendida, integrantes de sua proposta.

7.5 - Os documentos e anexos integrantes da proposta técnica deverão ser reunidos, preferencialmente em pastas ou cadernos, com todas as suas folhas rubricadas por representante legal do proponente ou por pessoa que detenha poderes estatutários ou contratuais de representação da empresa, devidamente acompanhando do documento que comprove essa condição.

Da leitura dos itens editalícios acima citados, vê-se que a exigência de que a equipe técnica deverá **dispor de pelo menos dois profissionais contadores, sendo pelo menos um deles pós-graduado em Contabilidade Pública, Administração Pública ou temas correlatos** não representa exigência de qualificação técnica, como entendeu o relator.

Tampouco se identifica referida exigência com o quesito da proposta técnica do item 7.2, alínea 'f', do instrumento convocatório, da apresentação de documentos comprobatórios da formação acadêmica dos profissionais membros da equipe técnica, em que se incluem certificados, diplomas ou declarações fornecidas pelas instituições de ensino em relação ao

curso superior de ciências contábeis e em nível de especialização, pós-graduação, mestrado e/ou doutorado.

Trata-se, em verdade, de uma condição para assinatura do contrato, restrita à empresa que se sagrar vencedora do certame. Tal exigência não tem o condão, por si só, de restringir a competitividade, que, por certo, pode ter ocorrido em virtude de outros fatores, alheios, inclusive, à atuação da Administração Pública.

A exigência de profissional contador com pós-graduação em Contabilidade Pública, Administração Pública ou temas correlatos, a integrar a equipe técnica da licitante vencedora e que irá assinar contrato com a Administração Pública mostra-se razoável e legal. Ademais, por certo que a apresentação, pela licitante proponente, da relação dos profissionais a compor a equipe técnica responsável pelos trabalhos, incluiria profissional contador com referida especialização, exatamente por causa da complexidade do objeto a ser executado, que exige profissionais competentes e especializados. Nesse sentido, veja-se as obrigações que recaem sobre a empresa a ser contratada, demonstrando a especialidade do trabalho a ser executado:

## 2 – DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS:

2.1. A CONTRATADA deverá providenciar o atendimento diário às consultas realizadas pela CONTRATANTE nas áreas especificadas no item 1.1, em sistema de plantão, com profissionais especializados.

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

2.3. Consultoria e assessoria na execução dos serviços contábeis de natureza orçamentária e financeira, envolvendo:

2.3.1. Análise mensal da execução contábil, orçamentária e financeira objetivando a avaliação de todos os componentes da gestão administrativa fiscal.

2.3.2. Emissão mensal de relatório gerencial de avaliação, com a identificação de possíveis desvios ou falhas, que possam causar prejuízos ao gestor e ao município e apresentação de proposição de correção de procedimentos, dos componentes que envolvem a gestão administrativa e fiscal: - aplicação de recursos próprios da Educação; - aplicação dos recursos vinculados do FUNDEB; - aplicação dos 60% do FUNDEB para remuneração do Magistério; - aplicação dos recursos transferidos pelos programas da educação; - aplicação dos recursos próprios da saúde; - aplicação dos recursos transferidos pelos programas da saúde; - aplicação dos recursos despendidos com a Assistência Social; - obediência aos limites constitucionais com gastos de pessoal; - situação financeira por fonte e destinação de recursos, com apuração do coeficiente de liquidez; - limites para abertura de créditos adicionais; e, - demais exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei 4.320/64, Constituição Federal e outras pertinentes.

2.3.4. Assessoramento no acompanhamento, conferência e análise dos balancetes mensais emitidos pela Contabilidade, destacando-se a execução orçamentária, as conciliações bancárias, as variações do patrimônio público e os ingressos e dispêndios extra orçamentários.

2.3.5. Assessoramento no planejamento, elaboração e discussão do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

2.3.6. Assessoramento no encerramento contábil anual e na elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público.

2.3.7. Assessoramento na elaboração da prestação de contas anual, em conformidade com a Lei 4.320/64 e Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

2.3.8. Assessoramento na elaboração e análise dos demonstrativos fiscais e legais periódicos, destacando-se os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária nos termos do art. 52 e os Relatórios de Gestão Fiscal nos termos do art. 54 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4. Disponibilização de sistemas informatizados integrados para:

2.4.1. Execução da gestão contábil e fiscal, com migração para o SICOM/TCE-MG, contendo - Planejamento Governamental; - Contabilidade Aplicada ao Setor Público; - Tesouraria; - Patrimônio; - Compras; - Licitações; e, - Almoxarifado

2.4.2. Sistema de Tributos.

2.4.3. Sistema de Folha de Pagamento.

2.5. Capacitação e Treinamento para servidores do Município, usuários dos sistemas descritos no item acima, na sede da CONTRATADA.

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

2.7. Orientação Técnica nas defesas escritas de processo administrativo relativo à Prestação de Contas Anual do período contratado, junto ao Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e ao Poder Legislativo Municipal.

2.8. Instalação, na sede da CONTRATANTE, de sistema de informações eletrônico integrado de dados (com alimentação simultânea do mesmo tipo de informações e on line), de acordo com a estrutura física da CONTRATANTE, para atendimento às áreas de orçamento, contabilidade, tesouraria, execução orçamentária, patrimônio, compras, licitações, almoxarifado, tributos e folha de pagamento, com os requisitos mínimos exigidos no subitem 2.9 do projeto básico.

[...]

Assim, a meu juízo, não houve a prática de ato ilícito ou antijurídico, tendo em vista a exigência em tela ter se mostrado aceitável e legal, relevante e pertinente com o interesse público e realizada diante de uma interpretação possível e razoável, considerando a exigências da política pública e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do agente.

Isso posto, neste item, dirijo do relator e deixo de considerar o fato constatado como ilícito ou antijurídico, afastando, assim, a responsabilização dos ex-agentes públicos, a multa a eles aplicadas e, por conseguinte, a determinação ao atual prefeito para que se abstinhasse de prorrogar o contrato com a empresa Planejar Consultores Associados Ltda.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, peço vênha ao relator para dele divergir e deixar de considerar a exigência de profissional pós-graduado integrante da equipe técnica como fato ilícito ou antijurídico, nos termos da fundamentação, afastando, assim, a responsabilização dos ex-agentes públicos, a multa a eles aplicadas e, por conseguinte, a determinação ao atual prefeito para que se abstinhasse de prorrogar o contrato com a empresa Planejar Consultores Associados Ltda.

Acompanho o relator quanto às conclusões de sua proposta de voto para os demais apontamentos.

**CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:**

Acolho a divergência aberta pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Eu também, pela mesma forma, acompanho o voto vista.

APROVADO O VOTO VISTA DO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO;  
ACOLHIDA, EM PARTE, A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

\* \* \* \* \*

ahw/saf/fg

