



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.º: 912205
Natureza: Denúncia
Denunciante: Fram Consulting Ltda
Denunciado: Prefeitura Municipal de Alfenas
Município: Alfenas
Exercício: 2014

I – RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Fram Consulting Ltda., em face do edital de licitação do Pregão Presencial-002/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de Alfenas, visando à contratação de serviços “técnicos profissionais especializados na cessão de softwares de gestão municipal integrada, bem como serviços de migração, implantação, treinamento manutenção e suporte técnico remoto”, nas condições, quantitativos e especializações técnicas constantes do Anexo I do Edital, bem como do anexo VIII-Termo de Referência, às fls. 47 a 108.

O Conselheiro Substituto Licurgo Mourão se manifestou, fls. 116 a 124, em juízo sumário de cognição, à existência de irregularidades que comprometiam a isonomia e a competitividade no procedimento e determinou “**a suspensão liminar do Pregão Presencial 002/2014 da Prefeitura Municipal de Alfenas**, *ad referendum* da Segunda Câmara”, que ocorreu na Sessão do dia 03/04/2014, fls. 523 a 529.

Intimados todos os responsáveis, tempestivamente, em 25/03/2014, encaminharam a documentação protocolizada sob o n. 00812011/2014, comprovando, por meio das publicações no diário oficial “Minas Gerais” e no jornal “Hoje em Dia” a suspensão do procedimento (fls. 130 a 521).

Novamente o Relator se pronunciou nos autos, fl. 531, determinando a juntada de nova documentação, na qual os responsáveis informam a anulação do Pregão nº 002/2014, fls. 532 a 543, e a realização do Procedimento de Dispensa nº 048/2014, visando a contratação de idêntico objeto. No mesmo despacho foi determinada a intimação dos responsáveis para que apresentassem cópia integral do Procedimento de Dispensa nº 048/2014, intimação cumprida, às fls. 548 a 671.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Esta Coordenadoria realizou análise às fls. 673 a 676. O Ministério Público se manifestou às fls. 678 a 679 opinando pela requisição das cópias integrais dos procedimentos licitatórios referentes aos serviços inerentes à cessão de softwares de gestão municipal que procedem o Processo de Dispensa de Licitação n.º 048/2014.

O Prefeito Municipal de Alfenas anexou cópias de documentos fls. 683 a 1744, anexando cópia dos processos licitatórios: Pregão n. 002/2014 e Pregão n. 052/2014.

Esta coordenadoria manifestou-se novamente às fls. 1747 a 1750 e o Ministério Público de Contas constatou a existência nesta Corte de Contas da Denúncia n.º 932.582 com matéria conexa.

O Conselheiro Presidente determinou o apensamento dos processos, fl. 1758. Em seguida o Conselheiro Relator determinou que esta Coordenadoria realizasse novo estudo em que seja considerado os elementos trazidos nos dois processos, despacho de fl. 1760.

II – Análise do Pregão n.º 052/2014, considerando os fatos narrados nos Processos n.ºs 932.582 e 932.52

Esta Unidade Técnica ao analisar o Pregão n.º 052/2014, às fls. 1747 a 1749, concluiu que as irregularidades apuradas no Edital do Pregão n.º 002/2014, não se repetiram no Pregão n.º 054/2014.

No Processo n.º 932.582 a Coordenadoria de Análise de Editais procedeu a análise do Edital do Pregão n.º 052/2014, às fls. 508 a 527, e apurou irregularidades.

Assim, considerando os fatos abordados nos dois processos, e considerando que foram apuradas irregularidades apenas no Processo n.º 932.582, passa-se a transcrição da análise elaborada pela Coordenadoria de Análise de Editais, que fica desde já ratificada.

AUTOS N.º 932.582

Tratam os autos de denúncia oferecida pela empresa ALLBRAX Consultoria e Soluções em Informática Ltda., em face do Pregão Presencial 052/2014, processo licitatório n.º. 355/2014, tipo menor preço global, da Prefeitura Municipal de Alfenas, cujo objeto é a “execução indireta e parcelada de serviços técnicos profissionais especializados na cessão de softwares de gestão municipal integrada, bem como os serviços de migração, implantação, treinamento, manutenção e suporte técnico remoto”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

com valor estimado de R\$868.975,99 (oitocentos e sessenta e oito mil, novecentos e setenta e cinco reais e noventa e nove centavos).

Recebida a documentação de fls. 1/142 como Denúncia pela Exma. Sr^a. Conselheira Presidente, Adriene Andrade (fl. 143), foi essa autuada e distribuída ao Conselheiro Relator Mauri Torres (fl. 144), que assim se pronunciou (fls. 145/146):

A Denunciante alega, em síntese, que o edital apresenta as seguintes irregularidades:

- Não parcelamento do objeto licitado;
- Proibição de empresas em consórcio;
- Prazo para visita técnica não coincidente com o prazo para entrega das propostas;
- Ausência de previsão das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo no atestado de capacidade técnica;
- Obscuridade do edital quanto à exigência de apresentação de CRC;
- Proibição de entrega de documentos por empresas que não comprovem o credenciamento de seu representante legal.

[...]

Nesse contexto, tendo em vista o prazo exíguo para análise da matéria, indefiro o pedido liminar da Denunciante de suspensão do certame antes da abertura da sessão, ressaltando que, a teor do disposto no art. 267 do Regimento Interno deste Tribunal, Resolução n. 12/2008, o procedimento licitatório poderá ser suspenso de ofício por determinação desta Corte até a data da assinatura do contrato, caso o exame da Unidade Técnica indique a necessidade da adoção de tal medida.

Assim, a fim de instruir os autos, determino a intimação, com urgência, via e-mail e DOC, do Sr. Hermes Gonçalves, Pregoeiro Oficial e signatário do edital, e do Prefeito Municipal de Alfenas, para que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, apresentem as justificativas que entenderem pertinentes acerca da denúncia e encaminhem toda a documentação relativa ao Pregão Presencial nº 052/2014, fases interna e externa, sob pena de pagamento de multa diária no valor de R\$1.000,00 (mil reais) no caso de descumprimento, com fundamento no art. 90 da Lei Complementar n. 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal.

Devidamente intimados (fls. 147/149), os responsáveis pelo certame apresentaram os documentos de fls. 151/504.

Foram os autos encaminhados a esta Coordenadoria para análise da denúncia (fls. 506/507).

Assim, passa-se à análise do edital de Pregão Presencial nº 052/2014 em face dos apontamentos da Denúncia.

1) DA DOCUMENTAÇÃO APRESENTADA

a) Portaria nº 1262/2013, que constitui Comissão Permanente de Licitação (fl. 154);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- b) “Planilha Orçamentária para o sistema de softwares unitário e mensal” (fls. 161/162);
- c) Pesquisas de preços (fls. 163/172);
- d) Minuta do edital (fls. 261/363);
- e) Parecer Prévio da Procuradoria Administrativa (fls. 364/368);
- f) Cópia da publicação do Aviso de Licitação no jornal “Hoje em Dia” (fl. 371);
- g) Impugnação administrativa ao edital apresentada pela empresa ALLBRAX Consultoria e Soluções em Informática Ltda. (fls. 374/399 e 402);
- h) Resposta da Prefeitura Municipal de Alfenas à impugnação administrativa apresentada pela empresa ALLBRAX Consultoria e Soluções em Informática Ltda. (fls. 418/428);
- i) “Fases de julgamento do Pregão 052/2014 do processo 355/2014” (fl. 501);
- j) Ata de reunião de julgamento de propostas (fl. 502).

2) DOS APONTAMENTOS DA DENÚNCIA

2.1) Da necessidade de parcelamento do objeto

Aduz o denunciante às fls. 03/08:

Ao verificar as disposições do objeto do instrumento convocatório, é possível identificar facilmente a exigência de que, uma única empresa, apresente diversos sistemas para diferentes áreas, distintas entre si, que facilmente poderiam ser fracionados dando como consequência uma maior competitividade aos interessados [...]

Como vemos são diversos sistemas que devem ser implantados, atendendo várias áreas internas da Administração. E mais, os muitos órgãos internos envolvidos não têm, necessariamente, uma ligação direta, no que se refere a área de atuação, uns com os outros.

[...]

Não há nenhum impedimento ao fracionamento do objeto, não representando, em hipótese alguma, a perda da economia de escala, até porque, no que se refere ao objeto deste certame, não se considera exclusivamente a quantidade a ser contratada, mas sim a qualidade do serviço a ser prestado.

Consta do Termo de Referência, Anexo VIII do edital, a seguinte justificativa (fls. 350/352):

Os únicos limites para não realizar o fracionamento são as razões de ordem técnica e econômica que circundam o objeto a ser licitado. O primeiro deles refere-se às características físicas e tecnológicas do objeto, bem como sobre a possibilidade de execução satisfatória do contrato, caso haja o parcelamento. O segundo, por sua vez, relaciona-se aos custos econômicos de todo processo licitatório, principalmente no que tange à economia de escala a ser observada na contratação do objeto.

Isto posto, não é possível haver softwares distintos entre os diversos sistemas que compõem o objeto, fato que certamente ocasionaria conflito dos dados informatizados, justamente por pertencerem a empresas distintas. Cite-se, por exemplo, a necessidade do sistema de gestão das receitas operar integrado com o sistema de contabilidade pública e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

escrituração eletrônica, para que o Município possa promover uma adequada e segura gestão financeira.

Existe, portanto, obstáculo de ordem técnica que impossibilita o parcelamento do objeto, pois cada empresa licitante apresentaria uma solução diferente, nem sempre comunicáveis entre si, em razão da linguagem informática pela qual operam. Como gerir com eficiência uma Administração sem a devida integração entre seus sistemas informatizados?

Outro ponto que deve restar evidenciado é que o parcelamento do objeto, no presente caso, aumentaria significativamente o valor total da contratação. Explica-se. Suponha-se que 03 (três) empresas ganhem a licitação, cada uma com uma plataforma diferente, banco de dados distintos, servidores e licenças de sistemas operacionais diferentes. Esses fatores certamente elevariam o custo da licitação para a Administração Municipal, haja vista que nesse caso ela precisaria dispor de um tipo de estrutura tecnológica para cada empresa contratada. Tal postura vai de encontro à economia de escala, pois o Município terminaria pagando um preço superior ao que poderia ser oferecido por um licitante que fosse contratado para execução de todos os sistemas.

[...]

Por fim, é sabido que dezenas de empresas no mercado possuem todos os sistemas licitados e assim encontram-se plenamente aptas a participarem do presente certame.

Por todo o exposto, justifica-se a decisão pelo não parcelamento do objeto ora licitado, considerando-se que no presente caso não é possível vislumbrar a viabilidade técnica e econômica exigida pelo § 1º d artigo 23 da lei nº 8.666/93.

A administração local assim se manifestou quanto ao item em comento em resposta à impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante (fls. 419/423):

Desta feita, a Administração somente irá dividir o objeto licitado se houver **necessidade**, ou seja, se **comprovada a viabilidade técnica e econômica dessa divisão**.

Do mesmo modo, deverá haver o fracionamento se o objeto licitado for divisível, o que, no caso em questão, não é. Sendo o objeto divisível, pelas características peculiares do mesmo, a Administração Municipal estaria permitindo uma total desordem na Gestão Municipal, uma vez que cada empresa licitante poderia vencer um item, apresentando uma solução técnica diferente, que nem sempre é comunicável na linguagem da informática.

Neste sentido, se forma exemplificativa, os dados do Departamento de Tributação poderia não ser integrados com os dados dos Departamentos de Contabilidade e Tesouraria, este por sua vez, não comunicaria com o Departamento de Compras e Licitações, tampouco com o Departamento de Almoxarifado e Patrimônio. Como seria possível a gestão administrativa municipal sem uma integração de seus sistemas? Além do mais, ressalta-se que o objeto ora licitado é único, indivisível e, ocorrendo uma divisão, haveria a desconfiguração de todo o planejamento governamental, comprometendo a execução das políticas públicas e demais serviços públicos em execução e aqueles que irão ser implementados.

Importante evidenciar, ainda, que o fracionamento do objeto, ao contrário do argumento firmado pela impugnante, poderia aumentar de forma significativa o preço das futuras contratações, tornando o objeto antieconômico e impossível de ser contratado, eis que sob o viés do Direito Financeiro, acabaria por inviabilizar as finanças do Município, comprometendo a regularidade fiscal.

[...]

Diante disso, observa-se que a Administração Municipal de Alfenas/MG, ante a inviabilidade técnica e econômica, justificou nos autos do procedimento, de forma clara e bastante objetiva a impossibilidade de fracionamento do objeto, uma vez que a Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Licitações e Contratos Administrativos possibilita o fracionamento de serviços, obras e compras em casos em que o dito fracionamento for técnica e economicamente viável, de forma conjunta. Destarte, no presente caso, não se pode notar nem a viabilidade técnica, tampouco econômica no fracionamento do objeto licitado, motivo pelo qual não há que se falar em alteração do presente instrumento convocatório no que tange a este ponto, não devendo ser acolhida as razões suscitadas pela impugnante.

Análise

O presente edital estabelece no item I (fls. 41/42):

I – DO OBJETO

Constitui objeto do presente Pregão Presencial a execução indireta e parcelada de serviços técnicos profissionais especializados na cessão de softwares de gestão municipal integrada, bem como os serviços de migração, implantação, treinamento, manutenção e suporte técnico remoto conforme especificações constantes deste Edital e seus Anexos com os seguintes sistemas:

1. Sistema de Contabilidade Pública, Orçamento, Tesouraria e Programação Financeira;
2. Sistema de Gestão das Receitas Municipais;
3. Sistema de Gestão de Recursos Humanos
4. Sistema de Ponto Eletrônico via Internet;
5. Sistema de Gestão de Serviços e Materiais;
6. Sistema de Gestão de Frota Municipal;
7. Sistema de Controle de Processos Administrativos;
8. Sistema de Controle de Processos Judiciais;
9. Sistema de Atendimento ao Servidor Público na WEB;
10. Sistema de Controladoria Municipal;
11. Sistema de Atendimento ao Cidadão na Internet;
12. Sistema de Informações Gerenciais;
13. Sistema de Controle de Leis;
14. Sistema de Ouvidoria Municipal.

Quanto ao parcelamento do objeto, o §1º do art. 23 da Lei 8.666/93 estabelece que:

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.

No que toca o tema o Tribunal de Contas da União editou a Súmula 247, que prevê:

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

No mesmo sentido, a Súmula 114 desta Corte de Contas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

SÚMULA 114

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

Verifica-se no Termo de Referência a seguinte justificativa para a contratação:

A abertura de processo licitatório para atender ao objeto supracitado, se justifica em razão da necessidade urgente de ampliação dos recursos da tecnologia da informação na Prefeitura, bem como da necessidade de melhorar os serviços ao cidadão, por meio de ferramentas modernas, seguras e **com maior nível de integração possível entre os sistemas e bancos de dados, de forma a garantir a integridade das informações produzidas e uma maior agilidade nos serviços prestados a população.** Além disso, busca-se um atendimento mais ágil. (...) **Com a implementação de todos os sistemas integrados,** atendendo a novos setores da Prefeitura até então desassistidos, e a ampliação dos recursos de atendimento ao cidadão e aos órgãos fiscalizadores na sede da Prefeitura e via WEB, pretende esta administração buscar o mais alto nível de qualidade na gestão pública, sempre em atendimento ao interesse público e as normas legais vigentes. (g.n.)

O Conselheiro Sebastião Helvécio, Relator da Denúncia 812.054 firmou o seguinte entendimento em caso análogo:

5) Ausência de justificativa para a não adoção de um possível parcelamento do objeto. A Unidade Técnica, fl. 111, apresenta como irregularidade a não adoção de solução que permita aquisição dos módulos de softwares de fornecedores distintos, com fundamento no art. 23, § 1º da Lei de Licitações, o que permitiria a participação de empresas de menor porte nas licitações, ampliaria a competitividade e contribuiria para a obtenção de menor preço.

De fato, este Tribunal vem entendendo pela obrigatoriedade da subdivisão técnica em parcelas de objetos licitados quando viável, por exemplo, na Representação n. 732112 Conselheiro Relator Antônio Carlos Andrada, Sessão do dia 05/06/2007, para ampliação da competitividade e para melhor aproveitamento dos recursos do mercado, desde que não se percam de vista os ganhos de escala.

Entendo, entretanto, que devem ser aferidas as condições para esse parcelamento caso a caso, cuja opção deve estar sujeita à devida explicitação de suas razões, como ensina o saudoso Professor Calos Pinto Coelho Motta.

No caso dos autos, com a devida vênia ao entendimento da Unidade Técnica, entendo que a solução tecnológica pretendida pelo Município, embora seja para utilização ampla, em diversas áreas da Administração, não prescinde da operacionalização integrada, ou seja, devem facilitar a gestão coordenada das diversas áreas, o que significa dizer que os softwares devem necessariamente “conversar entre si”, possibilitando ao gestor uma visão articulada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Essa necessidade, à primeira vista, sem aprofundamento fático e técnico, indica a dificuldade de se franquear a contratação dos diversos módulos a diversas empresas distintas, vez que a operacionalização dessa gestão integrada se revelaria bastante complexa.

Desse modo, entendo que não está efetivamente configurada a irregularidade, porém, cabe a recomendação ao gestor para que avalie e registre, neste certame e nos futuros, nos autos dos procedimentos licitatórios, os estudos próprios, para que se adote, ou não, a solução de subdivisão em parcelas do objeto a ser licitado.

Entende-se que a justificativa disponibilizada pelo ente licitante no instrumento convocatório esta em consonância com o julgado ora transcrito.

Assim, conclui-se que improcede a Denúncia quanto ao ponto ora tratado.

2.2) DA PROIBIÇÃO DE CONSÓRCIO

Aduz o denunciante às fls. 08/14:

Caso a administração realmente contrate diversos sistemas conforme já visto, deveria ao menos abrir a participação para empresas consorciadas.

[...]

Contudo, há hipóteses, que as circunstâncias do mercado ou a complexidade do objeto tornam a competição problemática, gerando, para um grande número de empresas, dificuldades de participação isolada. Nesse caso, o consórcio seria a via adequada para ampliação do universo da licitação. **Não é o que ocorre no presente edital**, tendo em vista a expressa proibição de participação de empresas em consórcio.

Assim, pode-se concluir, da leitura conjunta da legislação supracitada, da decisão do Tribunal de Contas e das razões acima expostas, que a permanência de tal previsão no edital, **como objeto único da licitação** em tantos sistemas aplicativos, de grande complexidade, restringe a competitividade natural do certame (artigo 3º da Lei 8.666/93) que, conseqüentemente, não atingirá seu fim maior de adquirir a proposta mais vantajosa ao interesse público.

Consta do edital a seguinte justificativa (fl. 349):

3.2. JUSTIFICATIVA À VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO.

Em regra, a admissão de empresas reunidas em consórcio deve ocorrer quando se verificar a possibilidade de aumento da competitividade do certame, em razão do número limitado de possíveis licitantes ou quando a complexidade do objeto licitado demandar o empenho de várias empresas para sua execução.

No caso deste processo, não se verificam nenhum dos requisitos, haja vista que, conforme dito anteriormente, o objeto ora licitado é oferecido por inúmeras empresas no mercado, além de apresentar características padronizadas, restando comprovada sua alta disponibilidade.

Destarte, permitir a participação de empresas consorciadas poderia restringir a competitividade do certame e possibilitar a formação de grupos econômicos em prejuízo à contratação da melhor proposta, a um custo mais baixo para a Administração Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A administração local assim se manifestou quanto ao item em comento em resposta à impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante (fls. 423/424):

Neste ponto, não merece acolhida a pretensão da impugnante. Como é cediço, a admissão de empresas reunidas em consórcio é decisão afeta à discricionariedade da Administração Pública, faculdade que se encontra expressa no art. 33 da Lei nº 8.666/93. Por meio dela, a autoridade responsável pelo certame deverá, diante do caso concreto, avaliar se efetivamente há possibilidade de aumento da competitividade.

Ocorre que o objeto do presente pregão, embora envolva recursos tecnológicos e sistemas informatizados, não revela nenhuma complexidade extraordinária, ao contrário, além de possuir um mercado próprio e ser ofertado por inúmeras empresas, a elaboração de softwares para gestão pública goza de características padronizadas, variando somente em relação às funcionalidades e outros caracteres qualitativos. Prova disso é que o objeto ora licitado se dá por intermédio da modalidade pregão, que apenas permite a licitação de bens e serviços comuns.

Assim sendo, vê-se que a abertura pra participação de empresas consorciadas é desnecessária, considerando que o objeto pode ser perfeitamente ofertado e executado individualmente por empresas próprias do setor, havendo risco, caso não houvesse tal impedimento, de se causar o efeito adverso: restringir a competitividade do certame em razão da formação de grupos econômicos dominantes, inviabilizando a contratação da melhor proposta. Há uma infinidade de empresas no mercado nacional apto a ofertar o objeto proposto, o que é público e notório que o mercado nacional é assaz competitivo.

Por fim, insta registrar que a justificativa à vedação ora em debate foi devidamente incluída no instrumento convocatório, conforme se verifica no item 3.2 do Termo de Referência – Anexo VIII, o que demonstra a atenção desta Municipalidade às boas práticas licitatórias e as recomendações dos Tribunais de Contas, atendendo aos princípios licitatórios e aos preceitos da norma geral.

Análise

Registre-se que a admissão de consórcios em uma licitação é uma possibilidade oferecida pela lei ao administrador público. Todavia, é preciso que se esclareça que o Poder Público não pode dispor de tal instrumento quando bem entender – sempre há que se ter em vista o interesse público. No caso específico, averiguar se o objeto da licitação comporta ou não a execução por meio de empresas consorciadas.

Sabe-se que a utilização de consórcio é uma forma de conjugação de esforços, seja para qualificação técnica, seja para qualificação econômico-financeira, a permitir que a empresa, que isoladamente não atenderia às condições editalícias, participe de determinada licitação, unindo-se a outras empresas que a suprem em um item ou outro. Em tese, implica ampliar o universo de licitantes, atendendo com isso ao princípio da competitividade.

Com essas considerações iniciais, esta Unidade Técnica entende que a previsão da participação de empresas em consórcio no edital de licitação está no âmbito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

do poder discricionário do administrador público, conforme se depreende do *caput* do art. 33 da Lei nº 8.666/93:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

Verifica-se, pois, que a participação de consórcio na licitação depende de autorização do administrador público, a quem cabe avaliar a conveniência e a oportunidade em torno da admissão ou não de consórcios, em face do vulto e/ou complexidade técnica do objeto do certame, sempre levando em consideração o interesse público.

Nesse sentido, registre-se:

Na forma do art. 33 da Lei nº 8.666/93, a participação de consórcio nas licitações está condicionada à existência de permissivo nesse sentido no edital. Assim, em um primeiro momento, depende de autorização da Administração.

A finalidade básica em permitir a participação de consórcios é oportunizar a ampliação da competitividade, uma vez que empresas interessadas no certame poderão reunir recursos financeiros e técnicos, em face do vulto de determinados empreendimentos desejados pela Administração, que isoladamente só poderiam ser realizados por poucas empresas ou até, eventualmente, por nenhuma, em particular considerada.

Daí porque, em função da complexidade ou do vulto do objeto a ser licitado, caberá à Administração, por ocasião do planejamento da licitação, avaliar a conveniência e a oportunidade em torno da admissão ou não de consórcios¹.

Nessa toada, registre-se ainda a lição de Carlos Pinto Coelho Motta²:

Pergunta – *Permitir o consórcio em licitações é sempre uma decisão discricionária da Administração?*

Resposta – É pertinente a indagação sobre a extensão discricionária da Administração, no que tange à decisão de permitir – ou não – a participação de consórcios de empresas em cada certame específico.

Sustenta-se o entendimento de que à entidade licitadora assistiria sempre a prerrogativa de *proibir* a participação de consórcio, registrando obviamente essa proibição no edital.

Nessa linha, quando permitido o consorciamento, deveria também ser previsto explicitamente na peça convocatória, como estímulo à participação de empresas menores ou mais especializadas. Contudo, o silêncio do edital quanto à admissibilidade de consórcio *não poderia ser entendido como vedação ou impedimento*. [...]

[...]

Todavia, vemos atualmente avolumar-se outra interpretação mais estrita, no sentido de que, *em casos concretos*, essa decisão poderia não ter caráter discricionário. Ou seja: no exame de cada situação, poderão surgir circunstâncias factuais, econômicas, de mercados etc., que *obriguem* a Administração a admitir o consorciamento de participantes, sob pena de frustrar o caráter competitivo da licitação.

[...]

Nesse contexto, situa-se a expressa censura de Lucas Rocha Furtado à vedação de consórcio quando se verifique um agrupamento de obras que resulte em objeto de grande vulto. (itálico do texto)

¹ Fonte: www.zenite.com.br. PERGUNTAS E RESPOSTAS - 1005/212/OUT/2011.

² In Eficácia nas licitações e contratos – 12. ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 461/462.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Ainda que se considere que o caráter discricionário do administrador público é relativo, e não absoluto (acórdão nº 1678/2006 – Plenário do TCU), dependendo do caso concreto, verifica-se que, no caso dos autos, o objeto do certame (cessão de softwares) não se esbarra nas questões de maior vulto e de maior complexidade técnica, a justificar a necessidade de formação de empresas em consórcio para participação na licitação, de forma a unir esforços para se conseguir somar qualificações econômico-financeiras e qualificações técnicas.

A nosso ver, as empresas no mercado de fornecimento de softwares têm condições de realizar, sozinhas, o objeto da licitação. Ademais, o consórcio, dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que rotineiramente farão parte das atividades do órgão, o que se extrai por analogia do acórdão nº 2295/2005, Plenário do TCU, citado, inclusive, no texto de Rafael Marinangelo que se segue.

O contrário, poderia até prejudicar a competitividade do certame, em virtude de pactos de eliminação de concorrentes que visem ampliar a participação no mercado. Ou seja, nem sempre a participação de empresas reunidas em consórcio nos certames públicos garante a competitividade nas licitações; há casos em que o efeito é justamente o inverso.

Diante do exposto, este Órgão Técnico não vislumbra a irregularidade apontada.

2.3) DO PRAZO DA VISITA TÉCNICA

Após transcrever o item 6.5, “b”, do edital, aduz o denunciante às fls.

14/18:

Ou seja, elucidando a situação, o prazo máximo para a realização da visita técnica será em 12 DE SETEMBRO DE 2014 (sexta-feira) e a licitação ocorrerá em 16 DE SETEMBRO DE 2014 (terça-feira).

LOGO, CONSTATA-SE CONTRARIEDADE À LEI, VEZ QUE O PRAZO PARA A VISITA TÉCNICA NÃO ESTÁ COINCIDENTE COM O PRAZO DE ABERTURA DOS ENVELOPES.

Assim está clara a irregularidade na dinâmica exposta, vez que a licitação em tela é regida pela modalidade de licitação PREGÃO, do tipo MENOR PREÇO GLOBAL.

[...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Portanto, ao se tratar de licitação nesta modalidade (PREGÃO), o prazo para a realização da visita técnica deverá COINCIDIR com o prazo para a abertura dos envelopes.

[...]

A competitividade estará ceifada, pois aquele licitante que por quaisquer motivos estiver impossibilitado de realizar a visita técnica na data determinada pelo ato convocatório, não cumprirá o determinado por ele e consequentemente não conseguirá cumprir os requisitos de habilitação deste edital, vez que prevê no rol dos documentos referentes à qualificação técnica pela apresentação do Atestado de Visita Técnica.

A administração local assim se manifestou quanto ao item em comentário em resposta à impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante (fls. 424/425):

[...] O procedimento de vistoria técnica é um dos pressupostos para habilitação técnica da empresa licitante, sendo facultado à Administração Pública exigir que aquela previamente tome conhecimento das informações necessárias à futura execução objeto licitado, consoante art. 30, II, da Lei nº. 8.666/93. Ademais, insta salientar que, por se tratar de objeto relacionado com o setor da tecnologia da informação, o licitante interessado tem o dever de conhecer a estrutura tecnológica do contratante, sendo que a ausência de conhecimento poderá resultar em inviabilidade de execução do objeto.

O que de fato está consolidado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União é que o prazo concedido para vistoria técnica deve ser estabelecido com razoabilidade, sendo vedado à Administração Pública designar um único dia para realização de tal procedimento, onde aí sim haveria inegável restrição à competitividade do certame. [...]

Na licitação em apreço, deflagrada sob a modalidade pregão presencial, a publicação do instrumento convocatório se deu 04 de setembro de 2014, sendo a abertura das propostas designada para 16 de setembro de 2014, ou seja, obedecendo ao intervalo mínimo de 8 (oito) dias úteis exigido pelo art. 4º, inciso V, da Lei nº 10.520/2002. Considerando que a data limite para vistoria técnica era 12 de setembro de 2014, os eventuais interessados em participar da licitação contaram com 06 (seis) dias úteis para cumprir com o requisito, período suficiente para tanto, bastando ao interessado agendar um horário que, por sua, foi tratado com total flexibilidade.

Ademais, permitir que o interessado se apresente para vistoria no dia da abertura das propostas pode causar atrasos à abertura da licitação, ou no mínimo, comprometer o adequado cumprimento do requisito, uma vez que a visita teria que ser feita às pressas para possibilitar a emissão do certificado e a participação da sessão pública, o que iria resultar no não atendendo (sic) da visita, que é o real conhecimento da estrutura administrativa e tecnológica. Sendo que, este real conhecimento influencia na formulação da proposta.

Análise

O edital do Pregão Presencial nº 052/2014 assim prevê (fl. 47):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

6.5 – Da qualificação Técnica:

[...]

b) Atestado de Visita Técnica, emitido pela Coordenadoria de Informática. A visita técnica deverá ser realizada em até dois dias da data de abertura do certame, devendo ser agendada com o responsável do setor, através do telefone [...] no horário de 08:00hs às 11:00hs e de 13:00hs às 17:00hs. [...]

O artigo 30, inciso III, da Lei n.º 8.666/93, dispõe que a documentação relativa à qualificação técnica poderá incluir a “comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que [o interessado] 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**”. (Grifou-se)

A intenção declarada da visita técnica é o conhecimento das áreas envolvidas e suas estruturas organizacionais, a infraestrutura de TI existente (rede, terminais, servidores, banco de dados e sistemas e programas de computador existentes), conhecer e dimensionar a demanda de treinamento e quantidade de servidores a serem capacitados, para, com isso, evitar que o futuro contratado, com o intuito de desobrigar-se da execução contratual, suscite posterior alegação de algo que deveria saber antes de formular a proposta para o objeto licitado.

Em que pese não fazê-lo explicitamente, esta Casa, quando instada a deliberar sobre a exiguidade do prazo para realização de visita técnica nas licitações cujo objeto seja a locação de softwares de gestão pública, tem reconhecido a sua pertinência para fins de qualificação técnica. Confira-se:

1) Do prazo para realização da visita técnica

Alega o Denunciante que a exigência constante no item 4.1 do edital, referente à obrigatoriedade de realização de visita técnica por parte dos licitantes, como condição para participação na licitação, ofende ao princípio da razoabilidade, na medida em que onera excessivamente a Administração, em razão do significativo número de órgãos a serem visitados.

[...]

Considerando que a visita técnica constitui etapa obrigatória para a participação no certame e que o atestado de realização da visita deve ser entregue juntamente com a proposta, entendo como razoável a estipulação mínima de 8 (oito) dias entre a publicação do edital e o agendamento da visita técnica, sobretudo levando em conta o número significativo de visitas a serem realizadas, evitando que haja restrição à ampla participação no procedimento em foco.

Desse modo, destaco a necessidade de a Administração Municipal respeitar o sobredito prazo, quando da publicação do novo edital.³

³ Denúncia n.º 862368 (apenso de n.º 862636) de relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Cláudio Terrão julgada na sessão da 2ª Câmara de 06/08/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

[...]

5B – Exigibilidade do prazo determinado para realização da visita técnica restrita a três dias, item 3.6, tendo em vista os diversos setores públicos que o objeto do certame alcança, em direta afronta ao princípio da razoabilidade.

O defendente alega que, no exercício de seu poder discricionário, já que não existe legislação que defina prazo específico, entendeu que 3 (três) dias, durante todo o horário do expediente, seriam suficientes para a realização de visitas técnicas.

O Órgão Técnico considera que a justificativa apresentada não prospera, tendo em vista que o poder discricionário não pode ser utilizado para cercear o direito de participação no processo licitatório, concluindo pela irregularidade deste item, uma vez que o prazo para a realização da visita técnica era exíguo, ferindo o princípio da razoabilidade e ampla competitividade.

Considerando que a finalidade da visita era o conhecimento das áreas envolvidas e suas estruturas organizacionais, a infraestrutura de TI existente, conhecer e dimensionar a demanda de treinamento e quantidade de servidores a serem capacitados, conclui pela irregularidade do presente item, tendo em vista a exiguidade do prazo estipulado, podendo implicar em restrição ao caráter competitivo do certame e ao atingimento do interesse público almejado pela contratação.⁴

[...]

18. Da exiguidade do prazo estabelecido para a realização da visita técnica

Anota o Ministério Público a exiguidade do prazo estabelecido para a realização da visita técnica, restrita a 05 (cinco) dias, consoante o item 8.4.1.

Realmente, a imposição de prazo exíguo para que os licitantes vistoriem os locais de execução, equipamentos e estruturas afetos ao objeto da contratação pode importar em restrição ao caráter competitivo do certame.

Contudo, por se tratar o presente caso de objeto de natureza comum e não intelectual, podem os licitantes prever os limites de sua atuação e se programar para averiguar as instalações locais no prazo estabelecido.

Assim, no caso concreto, tratando-se de serviços não comprovadamente de natureza intelectual, em que a arte e a racionalidade humana sejam essenciais para sua satisfatória execução, não entendo como irregular o prazo de cinco dias estabelecido pela Administração para que **os participantes, por meio de visita técnica, conheçam os equipamentos e estrutura da Prefeitura Municipal.**⁵

[...]

Da limitação de prazo para visita técnica

Por fim, anota o Ministério Público a exiguidade do prazo estabelecido para a realização da visita técnica, restrita a dois dias, consoante o item 8.4.1.

Para os responsáveis, como o edital foi publicado com antecedência de trinta dias da realização da visita técnica, as empresas concorrentes dispuseram de tempo suficiente para se programarem.

⁴ Denúncia n.º 812231 de relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Wanderley Ávila julgada na sessão da 1ª Câmara de 09/07/2013.

⁵ Denúncia n.º 800679 de relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Sebastião Helvecio julgada na sessão da 2ª Câmara de 06/12/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em análise derradeira, pondera a Unidade Técnica que, por se tratar de objeto de natureza comum e não intelectual, podem os licitantes estimar os limites de sua atuação, programando-se para averiguar as instalações locais em prazo breve.

Realmente, a imposição de prazo exíguo para que os licitantes vistoriem os locais de execução, equipamentos e estruturas afetos ao objeto da contratação pode importar em restrição ao caráter competitivo do certame, ainda assim, no caso concreto, por se tratar de serviços não comprovadamente de natureza intelectual, em que a arte e a racionalidade humana sejam essenciais para sua satisfatória execução, e como salientou o Órgão Técnico amplamente comercializados, acolho a proposição da Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação e considero sanada a irregularidade.⁶

Verifica-se que o presente edital foi publicado no dia 04/09/2014 (fl. 371) e a sessão de abertura das propostas ocorreria no dia 16/09/2014. Considerando a regra estabelecida no item 6.5, “b” do edital, o prazo para visita técnica restaria finalizado no dia 14/09/2014; todavia, essa data ocorre em um domingo, o que resulta na finalização do prazo para visita técnica no dia 12/09/2014 (sexta-feira). Assim, o prazo foi de 08 (oito) dias corridos (06 (seis) dias úteis), entendendo esta Unidade Técnica, diante dos argumentos expostos acima, como razoável, sendo a denúncia é improcedente quanto a este item.

2.4) DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA TÉCNICA E VALOR SIGNIFICATIVO NO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Após transcrever o item 6.5, “a”, do edital, argumenta o denunciante às fls. 18/21:

Do item acima exposto, vê-se que a Administração Pública deixou de estabelecer **objetivamente** quais parcelas que seriam consideradas para efeito do julgamento da aceitação ou não do atestado de capacidade técnica, tudo conforme determina a Lei 8.666/93:

[...]

É premente a necessidade de **PREVISÃO OBJETIVA** daquilo que possa ser considerado como pertinente e compatível para fins de aceitação do atestado apresentado, haja vista o objeto da presente licitação, ou seja, “*software*”, trata-se de **BEM INCORPÓREO**, ou seja, bem que não possui uma existência tangível, logo, **IMATERIAL**.

Assim, fica patente a **insegurança** pelos licitantes quando da apresentação de atestados técnicos para comprovação da execução de seus serviços, vez que, se o critério de julgamento no Edital está, *data venia*, **subjetivo**, consequentemente o julgamento deste(s), de igual maneira, será **subjetivo**, gerando assim patente insegurança aos licitantes interessados em contratar com a aludida Municipalidade.

⁶ Denúncia n.º 811915 de relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Sebastião Helvecio julgada na sessão da 2ª Câmara de 04/10/2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A administração local assim se manifestou quanto ao item em comento em resposta à impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante (fls. 425/426):

Primeiramente, há que se esclarecer que embora o item 6.5, alínea a, do Edital não tenha relatado de forma expressa ao determinar quais seriam as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, a disposição editalícia ressalta a exigência de que o atestado deve comprovar a prestação de serviços com características semelhantes ao objeto. Para tanto, basta que o licitante utilize como parâmetro a descrição pormenorizada dos softwares ora licitados, informações estas constantes no Termo de Referência – Anexo VIII do instrumento convocatório.

Nessa linha, a comprovação da capacidade técnica do licitante, ainda que diante da ausência das parcelas, pode perfeitamente se dar pela análise da compatibilidade dos atestados apresentados com a descrição do objeto licitado, segundo as especificações do Termo de Referência – Anexo VIII do Edital.

Ademais, para que não haja prejuízo aos licitantes, e portanto, restrição indevida da competitividade do certame, na falta de previsão das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo no atestado de capacidade técnica, todos os atestados apresentados serão aceitos para efeitos de habilitação, desde que em sintonia com o objeto licitado.

Portanto, não há risco de julgamento subjetivo das propostas apresentadas, pois não se está diante de critérios teóricos e abstratos, vale dizer, não se trata de qualquer tipo de *software*, e sim *softwares* especialistas para gestão pública e que atendam aos requisitos do Termo de Referência. [...]

Análise

Traz o item 6.5, “a”, do edital (fl. 47):

6.5 – Da Qualificação Técnica:

a) Atestado emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a prestação dos serviços similares, com características semelhantes ao objeto desta licitação ou nos termos do modelo integrante do Anexo IX deste Edital.

O artigo 30 da Lei 8.666/93 estabelece o seguinte:

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;

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

a) quanto à capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data da licitação, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: [\(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; [\(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994\)](#)

§ 2º **As parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão prévia e objetivamente definidas no instrumento convocatório.**

§3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. (Grifou-se)

Em que pese o dispositivo legal acima citado, esta Corte de Contas entende que, neste caso, delimitar as parcelas de maior relevância técnica significaria especificar os *softwares*, o que pode direcionar a licitação para empresas que já prestaram serviços para pessoas jurídicas de direito público, em evidente afronta ao princípio da livre competição.

Neste sentido, vale citar a decisão do Conselheiro Relator Cláudio Couto Terrão, no processo 838.659, de 06.02.2011:

A exigência do item 08.01.03 acerca da necessidade de apresentação de atestados comprobatórios da qualificação técnica, com base na experiência pretérita no fornecimento de *softwares* dos quais constem obrigatoriamente ferramentas relativas a contabilidade, contabilidade para regimes próprios de previdências, folha de pagamentos e compras, pode, a princípio, inviabilizar a participação de empresas que não disponham de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público, em clara afronta ao princípio da livre competição insculpido no art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93. *Software* com ferramenta relativa à contabilidade pra regimes próprios de previdências, por exemplo, é demanda, em regra, apenas de entidades públicas.

Diante do exposto, entende esta Unidade Técnica pela improcedência da denúncia quanto a esse item.

2.5) DA OBSCURIDADE QUANTO AO CERTIFICADO DE REGISTRO CADASTRAL (CRC)

Aduz a denunciante às fls. 22/25:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Como vemos, a municipalidade de Alfenas/MG faculta a apresentação do CRC, sendo que, a licitante que o apresentar deverá juntar na documentação de habilitação apenas 03 (três) declarações.

A municipalidade de Alfenas em nenhum momento descreve como será feito o CRC, que se entende, mesmo que não expressamente escrito, como Certificado do Registro Cadastral, não há qualquer descrição dos documentos que serão apresentados para solicitar o CRC, sendo que não há como saber quais documentos foram apresentados pelas licitantes que optarem por este meio, já a licitante que não apresentar o CRC ou estiver com o mesmo vencido, deverá apresentar TODOS os documentos elencados para a participação.

A administração local assim se manifestou quanto ao item em comento em resposta à impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante (fls. 426/427):

Não obstante a alegação trazida à baila pela empresa impugnante, sabe-se que o Certificado de Registro Cadastral é documento utilizado para comprovar a situação regular de uma empresa, fazendo prova, inclusive, para fins de participação em outras licitações.

Trata-se de um certificado com prazo de validade de, no máximo um ano, que comprova, de forma parcial, a habilitação do cadastrado em certame licitatórios. Tal cadastramento é livre e condicionado ao preenchimento dos requisitos elencados no art. 27, da Lei nº 8.666/93.

A Lei Nacional de Licitações e Contratos Administrativos, aplicada subsidiariamente ao Pregão, trata nos arts. 34 ao 37 da questão dos registros cadastrais, dispondo, de forma clara, os requisitos necessários para realização do cadastro, bem como do procedimento a ser adotado, veja o disposto no art. 35:

Art. 35. Ao requerer inscrição no cadastro, ou atualização deste, a qualquer tempo, o interessado fornecerá os elementos necessários a satisfação das exigências do art. 27 desta Lei.

Diante do dispositivo legal acima transcrito, resta evidente que o cadastro poderá ser realizado, a qualquer tempo, pelo interessado, desde que forneça os elementos que comprovem a satisfação das exigências do art. 27. Assim como ocorre em qualquer órgão e entidade da Administração Pública, o Município de Alfenas/MG conta com o referido cadastro, nos mesmos termos e moldes dos demais entes públicos que realizam procedimentos licitatórios com frequência, tudo conforme previsto na Lei nº 8.666/93. Não há necessidade de haver previsão expressa no edital em análise da forma como é obtido o CRC, como entende a impugnante, uma vez que tal registro é disciplinado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos e utilizado, para fins de habilitação, em outras modalidades licitatórias, não de uso exclusivo do presente certame.

Ademais, no sítio do Município, podendo ser encontrado na internet na página: <http://www.alfenas.mg.gov.br/views/Default.aspx>, consta os documentos necessários para inclusão no cadastro, sendo este um registro amplamente divulgado e permanentemente aberto aos interessados, conforme determina a legislação aplicável.

Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Traz a Lei nº. 8.666/93:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência)

V – cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999)

Seção III

Dos Registros Cadastrais

Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem freqüentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano. (Regulamento)

§ 1º **O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados**, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

§ 2º É facultado às unidades administrativas utilizarem-se de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Art. 35. Ao requerer inscrição no cadastro, ou atualização deste, a qualquer tempo, o interessado fornecerá os elementos necessários à satisfação das exigências do art. 27 desta Lei.

Art.36. Os inscritos serão classificados por categorias, tendo-se em vista sua especialização, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos arts.30 e 3 desta Lei.

§1º Aos inscritos será fornecido certificado, renovável sempre que atualizarem o registro.

§2º A atuação do licitante no cumprimento de obrigações assumidas será anotada no respectivo registro cadastral.

Verificou-se que consta do site da Prefeitura de Alfenas, no [link http://pregao.alfenas.mg.gov.br/Arquivos/Documentos.pdf](http://pregao.alfenas.mg.gov.br/Arquivos/Documentos.pdf) a relação de documentos necessários para efetuar o Registro Cadastral da pessoa física ou jurídica para fins de habilitação em licitação, estando acessível a qualquer pessoa.

Ademais, a Lei nº. 8.666/93 regulamenta o registro cadastral, devendo os órgãos/licitantes proceder da mesma forma: elaborar um chamamento público e mantê-lo permanentemente aberto, conforme dispõe os artigos dessa lei acima transcritos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Assim, entende este Órgão Técnico improcedente a denúncia quanto a este item.

2.6) DA ILEGALIDADE DO ITEM 3.2 DO EDITAL

Faz constar o denunciante às fls. 25/26:

Observemos o item abaixo:

3.2 – O credenciamento do licitante ou de seu representante legal junto ao Pregoeiro implica em responsabilidade legal pelos atos praticados e a presunção de sua capacidade legal para realização das transações inerentes ao presente certame.

Não serão recebidos os envelopes contendo a Proposta Comercial e os Documentos de Habilitação das empresas que não comprovarem o credenciamento de seu representante legal. (grifos nossos)

Conforme se verifica no item anterior o licitante que não apresentar credenciamento não poderá apresentar os envelopes de Proposta Comercial e Documentos de Habilitação.

Porém, tal item não está correta (sic), vejamos parecer do e. Tribunal de Contas da União:

Falta de credenciamento impossibilita o representante de praticar atos concernentes à licitação em nome da empresa licitante e, no caso específico de pregão presencial, de participar da etapa de lances verbais, mas não de participar das sessões públicas de abertura dos envelopes.

No pregão presencial, a ausência de credenciamento não impede o licitante de participar do certame com a proposta escrita.

Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU.

A administração local assim se manifestou quanto ao item em comento em resposta à impugnação administrativa apresentada pela ora denunciante (fls. 427/428):

[...] tem-se que concordar que o fundamento da impugnação está correto, uma vez que a falta de credenciamento no Pregão não impossibilita a participação de empresas interessadas quanto à proposta escrita, mas sim quanto à apresentação de lances verbais e demais atos realizados na sessão pública.

Não obstante a alegação da impugnante, a manutenção da parte final do item 3.2 em nada prejudicará os interessados, uma vez que a empresa que não realizar o credenciamento terá sua proposta avaliada pelo Pregoeiro na sessão pública para abertura dos envelopes, desde que tenha realizado a visita técnica obrigatória (item 6.5, “b” e item 8 do Termo de Referência) em tempo hábil, que é requisito essencial para participação no certame.

Cabe esclarecer que a administração quanto ao item 3.2, apenas requisitou: caso as empresas queiram enviar os documentos de habilitação e proposta, deverão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

também enviar os documentos de credenciamento, para conhecimento da empresa participante.

Tendo em vista que, em alguns casos anteriores, as empresas que enviaram os documentos de habilitação e proposta via correio ou protocolo não enviaram os documentos de credenciamento, ficando os pregoeiros impossibilitados de reconhecer os dados cadastrais das licitantes, pois, não é possível identificar e inserir as propostas somente pelos dados expostos no frontispícios dos envelopes de habilitação e proposta, uma vez que, estes não podem ser abertos fora das respectivas fases.

Caso o representante estiver presente, poderá ofertar lances verbais, caso contrário, participarão apenas com a proposta escrita, sem que ocorra sua desclassificação por este motivo.

Assim, no caso concreto, não há necessidade de retificação, tendo em vista que não haverá nenhum prejuízo aos licitantes participantes.

Análise

Dispõe a Lei nº 10.520/02:

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

[...]

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

Colacionamos pronunciamento do Tribunal de Contas da União:

Pregão Presencial

O processamento e julgamento de licitações na modalidade pregão normalmente são realizados observando-se a sequência dos seguintes procedimentos:

1. abertura da sessão pelo pregoeiro, no dia, horário e local estabelecidos, sempre em ato público;
2. recebimento de declaração de que o licitante cumpre plenamente os requisitos de habilitação;
- 3. recebimento dos envelopes “Proposta” e “Documentação”;**
4. identificação dos representantes legais das licitantes, mediante apresentação de carteira de identidade e procuração ou contrato social, conforme for o caso;
- 5. credenciamento dos representantes legais dos licitantes, se for o caso, mediante apresentação de documento que comprovem possuir poderes para formulação de lances verbais e para prática de todos os demais atos inerentes ao pregão;**
6. abertura dos envelopes “Proposta”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

7. análise e julgamento das propostas de acordo com as exigências estabelecidas no ato convocatório;
- Será desclassificada a proposta que não atender a todas as exigências estabelecidas no ato convocatório para apresentação das propostas;
 - A desclassificação da proposta de licitante importa preclusão do seu direito de participar da fase de lances verbais. Só participarão da fase de lances as propostas classificadas;
8. classificação da proposta escrita de menor preço e daquelas apresentadas com valores superiores em até 10% (dez por cento), em relação ao menor preço;
- Quando não existirem, no mínimo, três propostas com valores superiores em até 10% (dez por cento) à proposta de menor preço, devem ser selecionadas as melhores até o máximo de três, quaisquer que sejam os preços ofertados;
9. colocação das propostas em ordem crescente de preço cotado para que os representantes legais dos licitantes, devidamente credenciados, participem da etapa competitiva, por meio de lances verbais;
- 10. início da fase de lances pelo representante legal do licitante** detentor da proposta de maior preço, continuando com as demais, pela ordem decrescente dos preços ofertados;
- [...]
- (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/17%20Preg%C3%A3o%20Presencial.pdf) (Grifou-se)

Pelo exposto, verifica-se que é irregular o item 3.2 do edital, pois a ausência de credenciamento não pode impossibilitar o licitante de apresentar sua proposta e os documentos para habilitação, até mesmo, porque o credenciamento dos representantes das licitantes ocorre após a entrega dos envelopes contendo a proposta e os documentos para habilitação.

CONCLUSÃO

No mérito, por todo exposto, entende este Órgão Técnico como irregular o item 3.2 do edital, pois a ausência de credenciamento não pode impossibilitar o licitante de apresentar sua proposta e os documentos para habilitação.

Considerando que a abertura das propostas ocorreu em 16/09/2014, esta Unidade Técnica entende que após os autos serem encaminhados ao Ministério Público de Contas, podem os responsáveis, os Srs. Maurílio Peloso e Hermes Gonçalves, respectivamente, Prefeito Municipal e Pregoeiro do Município de Alfenas, esse último, subscritor do edital, podem ser citados para, querendo, apresentarem defesas acerca das irregularidades apontadas, bem como, quanto aquelas eventualmente identificadas pelo Ministério Público de Contas.”

III- CONCLUSÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Fica ratificada a análise realizada no Processo nº 932.582, pela Coordenadoria de Análise de Editais, fls. 508 a 527.

1ª CFM, 19/06/2017.

Raquel Rodrigues Reis
Analista de Controle Externo
TC: 02783-6

Processo n.:	912205
Natureza:	Denúncia
Denunciante:	Fram Consulting Ltda
Denunciado:	Prefeitura Municipal de Alfenas
Município:	Alfenas
Exercício:	2014

De acordo com a análise técnica de fls. 1761 a 1772.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho de fl. 1760.

1ª CFM, 20/06/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Maria Helena Pires
Coordenadora de Área
TC 2172-2