

AUTOS DO PROCESSO N. 1.066.728 – 2019 (Denúncia)

1. DA IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO

Tratam os autos da Denúncia protocolizada em 06/05/2019 sob o nº 5913010/2019, formulada por GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, em face do Pregão Presencial nº 013/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará, objetivando o registro de preço, consignado em Ata, para contratação de empresa especializada em licenciamento de Sistemas de Gestão Pública Integrada (software), sob forma de locação, incluindo manutenção, atualização e suporte, bem como a respectiva instalação, configuração, migração e implantação dos dados atuais existentes. O valor estimado para a contratação é de R\$1.503.000,00 (um milhão e quinhentos e três mil reais), fl. 292v.

Relatório de Triagem de fls. 191/192v e despacho de recebimento da documentação acima referida, autuação como Denúncia e distribuição ao Conselheiro Durval Ângelo, fls. 193/194.

Em despacho de fls. 195/196v, o Conselheiro Relator Durval Ângelo assim se manifestou:

“[...] , antes de adentrar no pedido formulado pela denunciante de suspensão liminar do procedimento licitatório, entendo necessário complementar os elementos instrutórios, motivo pelo qual, com fundamento no art. 306, inciso II, da Resolução nº 12/2008, determino a intimação, por e-mail ou fac-símile e por publicação no Diário Oficial de Contas (DOC), do Prefeito Municipal de Sabará, Sr. Wander Borges, e do Secretário Municipal de Administração de Sabará e subscritor do edital, Sr. Hélio César Rodrigues de Resende, para que, no prazo de 72 horas, encaminhem:

(1) de forma sequencial, cópias de todos os documentos que compõem os autos do Pregão Presencial nº 13/2019 (Processo Interno nº 697/2019), inclusive da ata da sessão de abertura da licitação, designada para a data de hoje, 9/5/2019, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em caso de descumprimento da diligência; e

(2) cópias dos decretos municipais mencionados no preâmbulo do edital (Decreto Municipal nº 11/2013 e Decreto Municipal nº 1590/2007), bem como, se existentes, de todos os atos legais e infralegais que regulamentam o sistema de registro de preços nas contratações realizadas no âmbito da Administração municipal, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em caso de descumprimento da diligência.

Além disso, também, determino ao Prefeito Municipal de Sabará e ao Secretário Municipal de Administração de Sabará que, no prazo de 72 horas, prestem os esclarecimentos a seguir discriminados, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em caso de descumprimento da diligência.

Primeiro esclarecimento	<i>Os responsáveis deverão informar qual a empresa que, atualmente, está prestando à Prefeitura Municipal de Sabará os serviços de licenciamento de sistemas de gestão pública integrada, bem como encaminhar cópia do respectivo contrato de prestação de serviços, incluídos, se for caso, os termos aditivos.</i>
Segundo esclarecimento	<i>Os responsáveis deverão informar se a Administração municipal se embasou em parecer técnico ou em outro documento ao optar por aglutinar, num único lote, a locação de 16 sistemas.</i>
Terceiro esclarecimento	<i>Os responsáveis deverão informar os motivos pelos quais se vedou, no edital do Pregão Presencial nº 13/2019 (Processo Interno nº 697/2019), a participação no certame de empresas reunidas em consórcio (item 4, 4.2., 4.2.3.).</i>
Quarto esclarecimento	<i>Considerando que o sistema de registro de preços, regra geral, é adotado em hipóteses específicas, quando, por exemplo, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes durante a vigência da ata de registro de preços; ou quando, por exemplo, se mostrar conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; ou quando, por exemplo, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração; os responsáveis deverão informar as razões pelas quais a Administração municipal optou por realizar a contratação do objeto do Pregão Presencial nº 13/2019 (Processo Interno nº 697/2019) pelo sistema de registro de preços.</i>

Deverão ser disponibilizadas ao Prefeito Municipal de Sabará e ao Secretário Municipal de Administração de Sabará cópias deste despacho e da petição inicial acostada às fls. 1 a 29.

Determinou ainda o Relator:

Com o propósito de apurar o apontamento da denunciante acerca de suposto direcionamento do Pregão Presencial nº 13/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará, determino a intimação, por e-mail ou fac-símile e por publicação no DOC, do:

(1) atual Prefeito Municipal de Ribeirão das Neves, para que, no prazo de 72 horas, encaminhe, de forma sequencial, cópias de todos os documentos que compõem os autos do Pregão Presencial nº 75/2017, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em caso de descumprimento da diligência;

(2) atual Prefeito Municipal de Nova Lima, para que, no prazo de 72 horas, encaminhe, de forma sequencial, cópias de todos os documentos que compõem os autos do Pregão Presencial nº 109/2014, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em caso de descumprimento da diligência;

(3) atual Prefeito Municipal de Ibitaré, para que, no prazo de 72 horas, encaminhe, de forma sequencial, cópias de todos os documentos que compõem os autos do Pregão Presencial nº 119/2013, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em caso de descumprimento da diligência; e

(4) atual Prefeito Municipal de Brumadinho, para que, no prazo de 72 horas, encaminhe, de forma sequencial, cópias de todos os documentos que compõem os autos do Pregão Presencial nº 93/2014, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 85, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, em caso de descumprimento da diligência.

Cópias do presente despacho deverão ser disponibilizadas aos Prefeitos Municipais de Ribeirão das Neves, Nova Lima, Ibitaré e Brumadinho.

Por fim, a denunciante deverá ser intimada por e-mail ou fac-símile e por publicação no DOC e a ela deverá disponibilizada cópia deste despacho.

Adotadas as medidas acima, os autos deverão ser encaminhados ao meu Gabinete.

Devidamente intimados, conforme documentos de fls. 197/210, foram apresentadas as seguintes manifestações e juntados os seguintes documentos:

- Em resposta aos Ofícios de n^{os}. 7090/2019, 7091/2019, 7094/2019, 7093/2019, 7096/2019, 7095/2019, – SEC/1^a Câmara, foram juntados a estes autos, pela respectiva Secretaria, a documentação de fls. 213/839, protocolizada sob o n. 5284211/2019, encaminhada por WANDER JOSÉ GODDARD BORGES, Prefeito Municipal de Sabará, e HÉLIO CESAR RODRIGUES DE RESENDE, Secretário Municipal de Administração de Sabará, por meio do senhor Ítalo Henrique da Silva, Procurador-Geral do Município;

- a documentação de fls. 842/1115, protocolizada sob o n. 5944310/2019, encaminhada pelo Município de Nova Lima;

- a documentação de fls. 1117/2204, protocolizada sob o n. 5959510/2019, encaminhada pela Prefeitura Municipal de Brumadinho;

- a documentação de fls. 2205/3433, protocolizada sob o n. 5293711/2019, encaminhada por Moacir Martins da Costa Junior e

- a documentação de fls. 3434/4267, protocolizada sob o n. 5977710/2019, encaminhada pela Prefeitura Municipal de Ibitaré, todos em cumprimento à determinação de fls. 195/196.

Também foi juntado pela Secretaria da 1^a câmara, à fl. 1116, a documentação protocolizada sob o n. 5952510/2019, encaminhada pela empresa GOVERNANÇABRASIL S.A. em resposta ao Ofício de n^o 7097/2019.

Conforme despacho de fls. 4270/4270v, o Conselheiro Relator Durval Ângelo determinou que essa Coordenadoria fizesse a análise os fatos denunciados e manifestasse sobre o pedido liminar de suspensão cautelar do procedimento licitatório formulado pela denunciante e, após a elaboração do relatório técnico, devolvessem os autos ao seu Gabinete.

Relatado, passa-se à análise dos autos em face da denúncia.

2. DOS FATOS, DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

O denunciante alegou, em síntese, que há diversas irregularidades no âmbito da licitação do Pregão Presencial n. 013/2019, quais sejam:

- Imposição de lote único para contratação de todos os 16 (dezesesseis) “software” licenciados, o que, além de antieconômico, é prejudicial à competição, estabelecendo-se restrição indevida em favor de um pequeno número de empresas que desenvolvem todas as soluções e, ainda, impede o ente municipal de obter diversas ofertas e, possivelmente, mais vantajosas;

- Incompatibilidade do uso do Registro de Preços para a contratação de serviços técnicos especializados;

- Acréscimo indevido de 25% aos quantitativos do Registro de Preços, considerando que o comando do §1º do art. 12 do Decreto n. 7.892/2013 veda acréscimos nos quantitativos fixados pela Ata de Registro de Preços;

- Direcionamento do objeto, sendo que os Editais alusivos a tal objeto devem seguir parâmetros legais e não especificações técnicas de apenas um modelo comercializado no mercado.

Além dessas possíveis irregularidades, o Conselheiro Relator Durval Ângelo, em despacho de fls. 195/196v, determinou que o Prefeito Municipal de Sabará e o Secretário Municipal de Administração de Sabará prestassem esclarecimentos acerca dos seguintes temas previamente determinados.

Primeiro esclarecimento	Os responsáveis deverão informar qual a empresa que, atualmente, está prestando à Prefeitura Municipal de Sabará os serviços de licenciamento de sistemas de gestão pública integrada, bem como encaminhar cópia do respectivo contrato de prestação de serviços, incluídos, se for caso, os termos aditivos.
Segundo esclarecimento	Os responsáveis deverão informar se a Administração municipal se embasou em parecer técnico ou em outro documento ao optar por aglutinar, num único lote, a locação de 16 sistemas.
Terceiro esclarecimento	Os responsáveis deverão informar os motivos pelos quais se vedou, no edital do Pregão Presencial nº 13/2019 (Processo Interno nº 697/2019), a participação no certame de empresas reunidas em consórcio (item 4, 4.2., 4.2.3.).
Quarto esclarecimento	Considerando que o sistema de registro de preços, regra geral, é

	<p>adotado em hipóteses específicas, quando, por exemplo, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes durante a vigência da ata de registro de preços; ou quando, por exemplo, se mostrar conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; ou quando, por exemplo, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração; os responsáveis deverão informar as razões pelas quais a Administração municipal optou por realizar a contratação do objeto do Pregão Presencial nº 13/2019 (Processo Interno nº 697/2019) pelo sistema de registro de preços.</p>
--	--

Na sequência, passa-se ao exame dos questionamentos feitos pelo Conselheiro Relator, Durval Ângelo, assim como das irregularidades apontadas pelo denunciante.

2.1. PRIMEIRO ESCLARECIMENTO – ATUAL EMPRESA PRESTADORA DOS SERVIÇOS DE GESTÃO PÚBLICA

O Conselheiro Relator, Durval Ângelo, solicitou a informação acerca da empresa que, atualmente, está prestando os serviços de licenciamento de sistemas de gestão pública integrada à Prefeitura Municipal de Sabará. Também solicitou o envio de cópia do respectivo contrato de prestação de serviços, incluídos, se fosse o caso, os termos aditivos.

ANÁLISE

Mediante resposta de fls. 216/217, os senhores Wander José Goddard Borges, Prefeito Municipal de Sabará, e Hélio Cesar Rodrigues de Resende, Secretário Municipal de Administração de Sabará, informaram que atualmente o Município de Sabará tem vigentes o contrato n. 151/2014 com a empresa Apolus Consultoria e Tecnologia Ltda. – ME e o contrato n. 349/2015 com a empresa Tecnologia Global Ltda., cujas cópias com os respectivos aditivos seguem no Anexo III (fls. 651/720).

Acrescenta-se a informação de que a empresa Tecnologia Global Ltda. também foi vencedora dos certames ocorridos nos municípios de Nova Lima, Ibirité, Ribeirão das Neves e Brumadinho, o que confirma a alegação da denunciante de que outras licitações “**tiveram sempre a participação e contratação de um mesmo fornecedor**” (destaques do texto).

2.2. SEGUNDO ESCLARECIMENTO - CONTRATAÇÃO MEDIANTE LOTE ÚNICO E ANÁLISE DO APONTAMENTO RELATIVO À IMPOSIÇÃO DE LOTE ÚNICO – DIRECIONAMENTO – CONTRARIEDADE À LEI E ÀS DETERMINAÇÕES DO TCE/MG

O Conselheiro Relator, Durval Ângelo, determinou que os responsáveis informassem se a Administração Municipal embasou em parecer técnico ou em outro documento a opção pela aglutinação da locação de 16 sistemas num único lote.

Quanto a esse item, contratação mediante lote único, o denunciante asseverou, à fl. 04,

“[...] que o edital contestado, ao estabelecer em seu item 8.3.1 o critério de menor preço global para o julgamento das propostas comerciais, impôs sem qualquer justificativa a existência de um lote único passível de disputa entre os licitantes, trazendo uma severa restrição uma vez que licita sistemas administrativos usuais em conjunto com o sistema de gestão da Saúde e o sistema de Educação os quais são comercializados em sua maioria por empresas que apenas desenvolvem tais soluções informatizadas específicas e bastante peculiares.”

Em resposta a esse apontamento, o denunciado, em sua manifestação de fls. 218/224, contra-argumentou dizendo que

“[...] todo procedimento fora previamente analisado pelos órgãos municipais competentes, bem como pela Comissão designada através da Portaria nº 145/2019 (Anexo II) para auxiliar nesta contratação que em conjunto com a secretaria contratante dispõem de aptidão técnica para tratar do objeto em referência. ”;

Continuou informando

“[...] que a decisão da Administração em contratar um novo software, veio sendo formulada desde a elaboração do atual Plano Plurianual PPA – 2018-2021 (Lei Municipal nº 2.300/2017) [...]”

O denunciado aduziu, em síntese, que, para se chegar à conclusão pela contratação da solução integrada, os setores envolvidos passaram por vários procedimentos; explicou que as soluções não integradas geram redundância de informações e conseqüentemente retrabalho; que os mecanismos ofertados por empresas distintas nem sempre funcionam e trazem transtornos e prejuízos para a Administração; que em 2018 iniciou-se a formulação do Termo de Referência que culminou no presente procedimento tendo sido consolidado por meio da Portaria n. 145/2019; que o órgão técnico buscou apoio não somente nas demandas técnicas internas, mas também nas referências de outros órgãos; que um sistema de gestão integrada jamais deveria ser considerado divisível; que se trata de um sistema formado por módulos previamente integrados em que não há demanda alguma de operações para que se tenha acesso à informação de todas as áreas desta gestão, ou seja, o que a contratação propõe é uma comunicação e troca de dados entre si de maneira mais ágil e eficiente.

Expôs de forma esquemática e programática, a fl. 222, as diferenciações das licitações de Ribeirão da Neves, Ibirité e Nova Lima, em cotejamento com a realizada por Sabará, com o intuito de afastar a suspeita de “cópia” e favorecimento de eventual licitante.

Aduziu a denunciada que a escolha do critério de julgamento das propostas deve-se nortear pela satisfação do interesse público, interesse este, no caso em exame, na locação de software que permita uma gestão interligada entre todos os órgãos da Prefeitura.

Conclui a denunciada que

“Desse modo, com base em todo estudo prévio (fase interna da licitação), há clara vantajosidade na decisão administrativa de contratar uma empresa para o

fornecimento da solução pretendida, onde além de todas as vantagens supracitadas, teríamos uma economia importante e vultosa do ponto de vista administrativo, onde não seria necessária a gestão, fiscalização, licitação e instrumentalização de diversos contratos em detrimento de apenas um, e sobretudo destacando que trata-se, esta, de qualquer forma, de decisão administrativa discricionária respeitando os limites impostos pela lei.”

ANÁLISE

O edital do Pregão Presencial para Registro de Preços nº 013/2019, Processo Interno nº 0697/2019 (fls. 48/70), da Prefeitura Municipal de Sabará, traz, no seu item 9.6.1, como critério de julgamento “[...] o de MENOR PREÇO GLOBAL, desde que observadas as especificações e demais condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos”, fl. 59.

Diante dessa disposição editalícia, da denúncia apresentada e das justificativas de fls. 216/224 dos senhores Wander José Goddard Borges, Prefeito Municipal de Sabará, e Hélio Cesar Rodrigues de Resende, Secretário municipal de Administração, elaborou-se a seguinte análise técnica.

Como afirmado pela denunciante, fl. 04:

“o edital contestado, ao estabelecer em seu item 8.3.1 o critério de menor preço global para o julgamento das propostas comerciais, impôs sem qualquer justificativa a existência de um lote único passível de disputa entre os licitantes, trazendo uma severa restrição uma vez que licita sistemas administrativos usuais em conjunto com o sistema de gestão da Saúde e o sistema de Educação os quais são comercializados em sua maioria por empresas que apenas desenvolvem tais soluções informatizadas específicas e bastante peculiares.”

O denunciado, por sua vez, em sua manifestação de fl. 224, contra-argumentou informando que,

“[...] com base em todo estudo prévio (fase interna da licitação), há clara vantagem na decisão administrativa de contratar uma empresa para o fornecimento da solução pretendida, onde além de todas as vantagens supracitadas, teríamos uma economia importante e

vultosa do ponto de vista administrativo, onde não seria necessária a gestão, fiscalização, licitação e instrumentalização de diversos contratos em detrimento de apenas um, e sobretudo destacando que trata-se, esta, de qualquer forma, de decisão administrativa discricionária respeitando os limites impostos pela lei.”

Analisadas as argumentações, o edital e o termo de referência, assim como da documentação de fls. 213/839, juntada aos autos pelos denunciados, conclui-se que, ao contrário do que disse o denunciante, a contratação em lote único é adequada e não traz restrições à participação de possíveis interessados.

O argumento do denunciante de que estão sendo licitados sistemas administrativos usuais em conjunto com o **Sistema de Gestão da Saúde** e com o **Sistema de Educação**, que são comercializados em sua maciça maioria por empresas que apenas desenvolvem tais soluções informatizadas (Sistema de Gestão da Saúde e Sistema de Educação) específicas e bastante peculiares, não justifica o apontamento como irregular.

Efetivamente, como dito pelo próprio denunciante, todos esses sistemas são usuais e, por isso mesmo, podem ser desenvolvidos por qualquer empresa da área de software. Entende-se que uma empresa que detenha conhecimento para o desenvolvimento de sistemas de gestão de saúde e de educação, também poderia desenvolver os demais sistemas demandados pela Prefeitura Municipal de Sabará e participar competitivamente da licitação. Não é o fato de terem essas empresas apenas alguns dos sistemas demandados pela administração municipal que definirá a dimensão do objeto da licitação. Nesse ponto, entende-se que a escolha e definição do objeto da licitação está dentro do seu rol de discricionariedade, e, portanto, mérito administrativo.

Ademais ficou demonstrado que houve todo um trabalho de planejamento desenvolvido pela Administração Municipal até que se concluísse que a contratação de uma única empresa que prestasse todo o serviço de suporte à gestão pública seria a que atenderia melhor ao interesse público.

Como dito pelo próprio denunciado,

“[...] em 2018 iniciou-se a formulação do Termo de Referência que culminou no presente procedimento tendo sido consolidado por meio da Portaria n. 145/2019; que o

órgão técnico buscou apoio não somente nas demandas técnicas internas, mas também nas referências de outros órgãos; que um sistema de gestão integrada jamais deveria ser considerado divisível; que trata-se de um sistema formado por módulos previamente integrados em que não há demanda alguma de operações para que se tenha acesso à informação de todas as áreas desta gestão, ou seja, o que a contratação propõe é uma comunicação e troca de dados entre si de maneira mais ágil e eficiente.”

Por todo o exposto, após análise perfunctória, entende-se que não procede esse item da denúncia, o que afasta a possibilidade de concessão do pedido liminar de suspensão cautelar.

2.3. TERCEIRO ESCLARECIMENTO – VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO (ITEM 4, 4.2., 4.2.3.).

O Conselheiro Relator, Durval Ângelo, determinou que os responsáveis informassem os motivos pelos quais foi vedado, no edital do Pregão Presencial nº 13/2019 (Processo Interno nº 697/2019), a participação no certame de empresas reunidas em consórcio (item 4, 4.2., 4.2.3.).

Para tanto, o denunciado justificou a vedação de participação de empresas reunidas em consórcio, explicando que

“Caso admissível, contrariaria toda a padronização da solução que busca a presente contratação, uma vez que a possibilidade de consorciar empresas para a participação no certame, permitiria indiretamente que empresas que não possuem um Sistema de Gestão Integrada (objeto desta contratação) reunissem e promovessem solução assemelhada ao que se tem hoje, com base de dados completamente distintas e com informações redundantes que dependeriam de recursos técnicos (“gambiarras”) para se comunicar. ”

Além da justificativa, trouxe jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União no sentido de que a aceitação de participação de empresas em consórcio é ato discricionário.

A regra questionada está assim descrita no edital nos itens 4, 4.2., 4.2.3.:

4 – CONDIÇÕES PARA PARTICIPAÇÃO

4.1 – (...)

4.2 – Não poderá participar da presente licitação empresa:

4.2.1 – (...)

4.2.2 – (...)

4.2.3 – Em consórcio ou grupo de empresas nacionais ou estrangeiras com subcontratação ou formas assemelhadas;

A participação de empresas consorciadas em licitações está tratada no art. 33 da Lei 8.666/93, nos seguintes termos:

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

I - comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III - apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV - impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

Mediante interpretação do *caput* desse dispositivo, conclui-se que a contratação de empresas em consórcio pela Administração Pública é um ato discricionário e excepcional, pois o artigo ao dizer “Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio” cria uma possibilidade, uma faculdade para a administração.

Mediante interpretação literal, fica claro que o ordinário é a participação de empresas isoladamente. Dessa forma tem-se um ganho de competitividade e evita-se, a formação de carteis. Quis o legislador que as empresas participassem isoladamente das licitações, sendo recomendada a participação em consórcio quando o objeto licitado for complexo de tal modo que exija a expertise de mais de uma empresa.

Verifica-se que a contratação de empresas em consórcio justifica-se apenas quando (i) as condições do mercado o exigirem, (ii) quando visarem à ampliação do mercado ou mesmo possibilitar a concorrência e (iii) quando o objeto for de grande vulto e/ou complexo. Objetos de baixa ou nenhuma complexidade e/ou de pequeno vulto, devem ser contratados sem que seja permitida a formação de consórcios.

O certo é que, em se autorizando a participação de empresas em consórcio, a Administração Pública terá que obrigatoriamente motivar a sua decisão, pois trata-se de uma exceção e há a necessidade de demonstração da possibilidade dessa contratação, a sua vantagem para a administração pública ou que essa seria a única forma de se atingir o objetivo da Administração Pública. Ao contrário, quando a contratação puder ser feita com empresas isoladas não há necessidade de motivação, pois se trata de ato ordinário da administração pública. Justifica-se a exceção e não o rotineiro, ordinário, mormente quando pela própria natureza do objeto da licitação verificar-se de plano que não guarda grau de complexidade que induziria à permissão de formação de consórcios.

Nesse sentido as decisões tomadas por esta Corte de Contas no âmbito dos processos n^{os} 898.328, 859.188, 911.999, 898.418, 1031444, todos de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, e 898.634 de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvécio.

A título de exemplo traz-se à colação a ementa da Denúncia n. 898.418, de relatoria do Conselheiro José Alves Viana na qual ficou consignado que

“7. Não sendo a licitação de grande vulto e alta complexidade, a participação de empresas reunidas em consórcio é incabível, de modo que a motivação para a vedação está implícita na natureza do objeto. ”

Diante do exposto, não se vislumbra irregularidade na vedação à participação no certame de empresas reunidas em consórcio sem justificativa para o objeto em tela.

2.4. QUARTO ESCLARECIMENTO – DA CONTRATAÇÃO DO OBJETO DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 13/2019 (PROCESSO INTERNO Nº 697/2019) PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Conselheiro Relator, Durval Ângelo, determinou que os responsáveis informassem as razões pelas quais a Administração municipal optou por realizar a contratação do objeto do Pregão Presencial nº 13/2019 (Processo Interno nº 697/2019) pelo sistema de registro de preços.

Para tanto, esclareceu, em síntese, que “[...] o sistema de registro de preços, regra geral, é adotado em hipóteses específicas, quando, por exemplo, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes durante a vigência da ata de registro de preços; ou quando, por exemplo, se mostrar conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou a contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; ou quando, por exemplo, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”.

O denunciante alegou, em síntese, que o objeto da licitação vai além do licenciamento de softwares, estando previsto no subitem 3.2 a necessidade de prestação, pelo futuro contratado, de serviços técnicos especializados de customização dos sistemas informatizados, o que torna incompatível licitar o objeto por meio de Registro de Preços, ainda mais no caso em tela em que há direcionamento a um fornecedor específico do mercado.

A GOVERNANÇABRASIL S/A, ora denunciante, aduziu que parte dos serviços são técnicos especializados de natureza intelectual com a exigência de profissionais especializados e suporte 24 horas durante todos os dias da semana (Item 3.5.5), não havendo como se considerar que o edital em referência versa sobre serviços simples que permitam a licitação por meio de Registro de Preços.

Ao final requereu a retificação do edital, sob a alegação de que o seu objeto envolve serviços especializados como CUSTOMIZAÇÃO não podendo ser licitado mediante registro de preços.

Colacionou jurisprudência sobre a matéria do Tribunal de Contas de São Paulo, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e do Tribunal de Contas da União.

Os denunciados alegaram que a Administração indicou a utilização do sistema de Registro de Preços em razão do vencimento dos contratos dos módulos de Saúde e Educação que venceriam no mês de maio, enquanto o outro contrato que engloba os demais órgãos da administração vencerá somente em novembro de 2019. Em sendo assim, a contratação seria realizada para atender a demanda atual, e também garantir a implantação gradual e futura sem onerar os cofres públicos (com a possibilidade de ocorrer contratações simultâneas).

Também alegou que a contratação irá atender a diversos órgãos da administração, o que estaria de acordo com o art. 3º, II e III do decreto Regulamentador do Pregão.

Frisou que é da natureza dos sistemas a necessidade de customizações que visam a simples adequações, sem, contudo, poderem ser tidas como complexas como quer o denunciante.

Citaram como parâmetro de seu entendimento aquele esposado na Denúncia n. 932826 desta Corte de Contas em que ficou consignado que, ainda que se considerem complexas, as customizações podem ser consideradas comuns, e para a presente contratação tratam-se de atribuições que ocorrerão durante toda a execução do contrato, independentemente do que vier a ser contratado.

Ao final, os denunciados destacaram o Acórdão n. 2.471/2008 – Plenário TCU, em que se recomenda ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que oriente os órgãos e as entidades federais sobre a obrigatoriedade do uso do pregão para contratar bens e serviços de tecnologia da informação.

ANÁLISE

Como dito pelo denunciado, é da natureza dos sistemas a necessidade de customizações que visam a simples adequações, sem, contudo, poderem ser tidas como complexas, em contraposição à alegação da denunciante de que “[...] o objeto da licitação vai além do licenciamento de softwares, estando previsto no subitem 3.2 a necessidade de prestação, pelo futuro contratado, de serviços técnicos especializados de customização dos sistemas informatizados o que torna incompatível licitar o objeto por meio de Registro de Preços, [...]”,.

Para corroborar a posição adotada, citaram como parâmetro de seu entendimento aquele esposado na Denúncia n. 932.826 desta Corte de Contas em que ficou consignado que, ainda que se considerem complexas, as customizações podem ser consideradas comuns, e para a presente contratação tratam-se de atribuições que ocorrerão durante toda a execução do contrato, independentemente do que vier a ser contratado.

Esta Corte de Contas também analisou o tema no âmbito da Denúncia 912245 de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, apreciada no Plenário na sessão do dia 28/06/2018 tendo decidido que “1. É adequada a adoção da modalidade Pregão para contratação de cessão de uso de programas de computador e de serviços comuns de informática. ”, que levou em consideração a prolação do Acórdão TCU 2.471/2008-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em que foi adotado

“[...] posicionamento pela obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para contratação de bens e serviços de informática considerados comuns, salvo se forem de natureza predominantemente intelectual, vez que, para estes, o art. 46 da Lei 8.666/93 exige licitação do tipo ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ (incompatível com o pregão). ” (Plenário, Acórdão n. ° 237/2009, Rel. Min. Benjamin Zymler, julg. 18/02/09) ”

Efetivamente, em análise do termo de referência, verifica-se que os serviços a serem prestados, apesar de serem de informática, não apresentam complexidade, podendo ser considerados produtos de prateleira, o que permitiria a utilização do pregão como proposto pela Administração Municipal.

Quanto à questão do registro de preços, os denunciados informaram que havia um descompasso no vencimento dos contratos. Aqueles contratos dos módulos de Saúde e Educação teriam vencimento no mês de maio de 2019, enquanto o contrato que engloba os demais órgãos da administração, venceriam somente em novembro de 2019, concluindo que a contratação seria realizada para atender a demanda atual e para garantir a implantação gradual e futura sem onerar os cofres públicos, ficando demonstrado a necessidade de contratação de serviços diferida no tempo, o que, segundo a Administração, justifica a utilização do sistema de registro de preços.

Em que pesem as alegações da Administração, esta Unidade Técnica entende que cabe razão à denunciante quanto à impossibilidade da contratação dos serviços objeto do certame pelo sistema de registro de preços, vez que as soluções apresentadas devem ser integradas entre si, o que vai de encontro ao sistema de registro de preços, que pela sua natureza permite a contratação parcelada das soluções de software, o que poderia comprometer a efetividade da contratação exatamente quanto à incompatibilidade técnica entre os sistemas.

Registre-se que os sistemas constantes do edital guardam conectividade entre si, e que não há indicação de que o desmembramento desses sistemas possa agregar competitividade ao certame sem prejudicar a uniformização dos procedimentos, o compartilhamento de informações, a confiabilidade e integração dos dados e mesmo a redução dos custos da contratação; esse também é o entendimento apresentado na seguinte jurisprudência desta Corte¹:

Sobre a matéria, o § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 prevê o parcelamento do objeto da licitação como regra geral e, por via de consequência, a formação de lote único como exceção nos certames.

É correto afirmar, portanto, que, via de regra, o parcelamento amplia a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço, ao possibilitar também a participação de pequenas e médias empresas nas licitações.

No caso, todavia, a Administração demonstrou a inviabilidade técnica para o parcelamento dos serviços, asseverando que os diferentes sistemas a serem implementados, são indissociáveis.

¹ Autos do processo n. 965766.

Diante disso, devem ser acatadas as alegações da defesa no sentido de que a integração dos softwares permite uniformizar os procedimentos e o compartilhamento de informações. Também o argumento de que uma solução única propiciará à Administração maior confiabilidade dos dados, que poderão ser monitorados em tempo real, merece prosperar.

Além disso, entendo ter restado devidamente demonstrado que o parcelamento desse objeto seria desvantajoso para a Administração. Portanto, a formação de lote único para tais serviços encontra-se justificada, tendo-se em vista a inviabilidade técnica e a redução de custos.

Todavia, impõe-se à Administração que, em futuros procedimentos licitatórios, apresente justificativa do não parcelamento da licitação nos próprios autos do certame, objetivando demonstrar de forma inequívoca que a opção pelo não parcelamento é mais vantajosa para o Município.

Isso posto, entende-se como procedente o apontamento da denúncia quanto aos serviços incompatíveis com o uso do Sistema de Registro de Preços.

2.5. PONTO DA DENÚNCIA - DO ACRÉSCIMO DE 25 % AOS QUANTITATIVOS DO REGISTRO DE PREÇOS.

A denunciante alega que há previsão indevida de acréscimo de 25% aos quantitativos de preços em razão da proibição contida no §1º do art. 12 do Decreto n. 7.892/2013, o qual dispõe que “É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o §1º do art. 65 da Lei n. 8.666, de 1993. ”

Argumenta que o disposto no item 11.III da Ata de Registro de Preços (fls. 178/179) estaria completamente equivocado ao determinar que o detentor da ata ficaria obrigado a aceitar, nas mesmas condições ajustadas, os acréscimos ou supressões até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado, nos seguintes termos:

II – Das Eventuais Alterações e/ou da Rescisão

(...)

III – O detentor da ata fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições ajustadas, os acréscimos ou supressões até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado, nos termos do §1º do artigo 65 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. ”

Concluiu que diante da manifesta proibição de acréscimo de 25% às licitações regidas pelo Sistema de Registro de Preços haveria a necessidade de reparação do instrumento convocatório.

O denunciado diz que esta suposta irregularidade trata-se de um equívoco interpretativo tendo em vista que o *caput* do art. 65 da Lei n. 8.666/93 faz menção ao contrato e não ao instrumento registrador de preços.

ANÁLISE

Neste exame técnico há que se concluir pela procedência do apontamento do denunciante quando alegou que há previsão indevida de acréscimo de 25% aos quantitativos de preços em razão da proibição contida no §1º do art. 12 do Decreto n. 7.892/2013, o qual dispõe que “É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o §1º do art. 65 da Lei n. 8.666, de 1993.”

Em que pese o referido Decreto ser federal, e, portanto, com aplicabilidade em âmbito federal e não municipal, há efetivamente que se concluir que a cláusula 11.III da ata de registro de preços de fls. 178/179 é ilegal.

Conforme artigo publicado no sítio “Consultor Jurídico”², com o surgimento do Decreto n. 7.892/2013, não há possibilidade de acréscimos aos quantitativos fixados no instrumento convocatório nos seguintes termos:

7) *Vedação ao acréscimo de quantitativo da Ata (artigo 12, §1º)*

Em sentido oposto à redação dúbia e controvertida contida no revogado decreto — o qual, de forma não muito clara, possibilitava a realização de alterações na ata com observância das disposições contidas no artigo 65 da Lei 8.666/93 (que regula, na verdade, as alterações passíveis de serem inseridas nos contratos administrativos) —, o recente

² Gouvêa, Tatiana Alvarenga & Acocella, Jéssica. Decreto 7.892/2013 dá transparência ao SRP – 2013 - <https://www.conjur.com.br/2013-mai-09/decreto-7892-transparencia-sistema-registro-precos#author> – acesso em: 17/07/2019 -

decreto veda quaisquer acréscimos aos quantitativos fixados de antemão no instrumento convocatório. Ou seja, esgotado o quantitativo total previsto na ata e surgindo nova necessidade de contratação pela administração, deverá ser providenciada a realização de outro procedimento concorrencial, seja instaurando-se uma licitação convencional, seja por meio do próprio registro de preços.

De fato, permitir o acréscimo da quantidade estimada inicialmente representaria violação ao limite determinado no §1º do artigo 65 da Lei 8.666/93. Isso porque possibilitar o aumento do quantitativo previsto tanto em ata quanto nos diversos contratos que lhe sucedem significaria nada mais do que a extrapolação, em muito, do limite legal estabelecido nos percentuais de 50% ou 25%, conforme o caso, do valor inicialmente contratado pela administração.

Consequentemente, dar-se-ia margem para a atuação de administradores de má-fé que, tão logo concluído o procedimento licitatório, providenciam o aumento imediato de quantitativo em benefício da empresa a ser contratada e com a qual já estavam conluídos desde o início e que, por essa razão, pôde disputar com as demais empresas em condições mais vantajosas, ofertando preços inferiores pela sabida ampliação posterior da economia de escala.

O novo dispositivo, portanto, não traz qualquer prejuízo à Administração na medida em que haja, como realmente deve haver, um mínimo de planejamento por parte do gestor público no tocante às suas aquisições. Para mitigar essa dificuldade que pode se revelar na prática, porém, é recomendável que aos valores estimados seja sempre acrescido um quantitativo adicional que sirva como margem de erro, de forma que se possa aproveitar ao máximo (e dentro dos limites legais) o potencial do registro de preços em termos de economia de tempo e recursos públicos.

(GN)

Quanto ao argumento do defendente de que “esta suposta irregularidade, trata-se de um equívoco interpretativo tendo em vista que o caput do art. 65, da Lei n. 8.666/93 faz menção ao contrato e não ao instrumento registrador de preços”, há que se reconhecer que os quantitativos consignados no contrato derivado da ata de registro de preços podem sofrer as alterações previstas na legislação retro mencionada.

No entanto, a redação da cláusula 11.III da ata de registro de preços de fls. 178/179 não se refere a contrato, e sim à ata nos seguintes termos:

C:\inetpub\wwwroot\SGAP\TempFiles\9d6357e6-73b1-4d19-b456-b7b4b1cb34f7

11 – Das Eventuais Alterações e/ou da Rescisão

(...)

III – O detentor da ata fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições ajustadas, os acréscimos ou supressões até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado, nos termos do §1º do artigo 65 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. ” (GN)

Entende-se que, caso ela tenha feito referência ao aumento dos quantitativos do contrato, estaria correto, mas não foi o que aconteceu.

A vedação do acréscimo de quantitativos na ata de registro de preços tem o objetivo de evitar que ela aumente exponencialmente, pois poder-se-ia pensar na situação em que houvesse um acréscimo nas quantidades do contrato posteriormente a um anterior acréscimo que tivesse ocorrido na ata de registro de preços, potencializando em demasia as quantidades a serem adquiridas, deturpando o objetivo inicial.

Dessa forma, entende-se que a denúncia procede em relação a esse item, porém, em uma ponderação de valores e de razoabilidade, entende-se que ela não enseja a concessão do pedido liminar de suspensão cautelar.

2.6. PONTO DA DENÚNCIA - DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO.

A denunciante alega, em síntese, que as especificações técnicas obrigatórias exigidas ao objeto licitado no Anexo I são idênticas àquelas consignadas em outros certames licitatórios promovidos por entidades municipais; que essa seria a razão pela qual sempre se sagrou vencedor das licitações um único fornecedor de sistemas.

Citou como exemplo as licitações ocorridas na Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves (Pregão Presencial n. 075/2017); na Prefeitura Municipal de Nova Lima (Pregão Presencial n. 109/2014); na Prefeitura de Ibirité (Pregão Presencial n. 119/2013); na Prefeitura Municipal de Brumadinho (Pregão Presencial n. 093/2014).

Salienta a denunciante que não está acusando a instituição municipal ou seus servidores e entende que a referida entidade utilizou um modelo de descrição de sistemas informatizados (objeto) e não se ateve ao fato de que não se tratava de uma especificação padronizada no mercado, mas sim de uma referência explícita a um único produto de determinado fornecedor.

Alertou a denunciante para a necessidade de se verificar os orçamentos constantes do presente processo licitatório a fim de se verificar possível igualdade das empresas que apresentaram orçamentos na licitação promovida pelas citadas entidades municipais.

Asseverou, ainda, que é preciso saber se na pesquisa prévia junto às empresas do ramo do objeto licitado, que é obrigatória, constam todas as condições e características compatíveis com as disposições do presente edital, ou seja, se tais empresas atuam efetivamente no mercado; se elas participam de licitações similares no país; se possuem sistemas que atendam às funcionalidades e requisitos de instalação.

Justifica que os questionamentos acima são válidos na medida em que lamentavelmente a descrição constante do citado Anexo I do edital aponta para uma solução exclusivamente desenvolvida e comercializada por uma única empresa do mercado.

Afirma que não há obrigatoriedade legal de algumas das exigências edilícias e que, visivelmente, são comercializadas por uma única empresa e serviram como modelo para licitações onde invariavelmente tem como vencedor o mesmo fornecedor. Cita como exemplo a descrição das funcionalidades comuns do módulo de Auditoria e *Business Intelligence*, bem como proibições inseridas na avaliação dos sistemas ofertados pelo detentor do menor lance as quais eliminam todas as empresas do mercado, à exceção de um único fornecedor.

A denunciante, tendo em vista as especificações técnicas pesquisadas em diversos órgãos e que foram extraídas de um único fornecedor como vencedor da disputa licitatória, fez os seguintes questionamentos:

- 1) Na pesquisa realizada não se verificou que os editais observados sempre traziam o mesmo modelo de especificação técnica?
- 2) Na pesquisa realizada também não se verificou outro detalhe importante: tais editais sempre tiveram ao final o mesmo vencedor?
- 3) Como é possível a outras centenas de entes públicos municipais, que licenciam os mesmos sistemas integrados de gestão pública que os ora licitados, elaborarem termos de referência com especificação similares e obterem competição e vitórias de fornecedores distintos e variados?

Afirma a denunciante que os editais relativos ao objeto em tela devem seguir parâmetros legais e não especificações técnicas de apenas um modelo comercializado no mercado.

Afirma, ainda, que é preciso que se reveja o modo de julgamento da amostra dos sistemas (100% de atendimento ou desclassificação sumária), de molde a se evitar a participação EFETIVA de uma única empresa ao certame licitatório; que a escolha por um software específico sem demonstrar o benefício técnico e econômico a ser auferido pela Administração constitui verdadeira afronta ao princípio da legalidade, porquanto ofende disposições da Lei de Licitação e da Lei do Pregão.

Diz a denunciante que basta uma simples pesquisa para se ver que tais exigências são totalmente dispensáveis e vão além das necessidades de um município, que sequer precisará das mesmas para obter o funcionamento regular e seguro dos sistemas.

Acredita o denunciante ter havido um equívoco na formatação do edital e espera, confiante no bom senso e atuação dessa E. Corte, para que os itens aqui impugnados sejam reiterados, a bem do interesse público.

O denunciado expôs de forma esquemática e programática, a fl. 222, as diferenciações das licitações de Ribeirão da Neves, Ibirité e Nova Lima, em cotejamento com a realizada por Sabará, com o intuito de afastar a suspeita de “cópia” e favorecimento de eventual licitante.

ANÁLISE

Conforme narrado, a denunciante alegou que as especificações técnicas obrigatórias exigidas ao objeto licitado no Anexo I são idênticas àquelas consignadas em outros certames licitatórios promovidos por entidades municipais e que essa seria a razão pela qual sempre se sagrava vencedor das licitações um único fornecedor de sistemas.

Outro ponto questionado na denúncia é quanto ao item 9.7.1 do edital, fl.59, que trata da exigência de atendimento de 100% dos requisitos da prova de conceito.

É de praxe nas licitações para contratação de solução de tecnologia da informação a exigência de prova de conceito para verificar se o proposto pelo licitante

atende as exigências do edital, pois reduz consideravelmente as chances de que se classifique proposta em detrimento de outras, sem a mínima certeza de que a solução será capaz de atender as necessidades colocadas, com qualidade.

A prova de conceito é definida como sendo a “amostra a ser fornecida pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar para realização dos testes necessários à verificação do atendimento às especificações técnicas definidas no Termo de Referência ou Projeto Básico”.

Com efeito, a prova de conceito só deve ser exigida do licitante que estiver classificado provisoriamente em primeiro lugar. Essa é a orientação do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2.763/2013 – Plenário:

A prova de conceito, meio para avaliação dos produtos ofertados pelas licitantes, pode ser exigida do vencedor do certame, mas não pode ser exigida como condição para habilitação, por inexistência de previsão legal. Esse é o entendimento pacificado nesta Corte, no Acórdão 1113/2009 – TCU – Plenário, e sustentado na nota técnica 4/2009-Setfi/TCU.

Ademais, a prova de conceito é questão atinente ao produto que está sendo ofertado, não à empresa licitante, razão pela qual é item classificatório.

No que diz respeito à exigência de que todos os requisitos funcionais sejam atendidos, sob pena de desclassificação da proposta, destaca-se que não se poderá prescindir de quaisquer deles, sendo que do atendimento de apenas alguns decorreria a não satisfação das necessidades da Administração.

Assim, esta Unidade Técnica entende que é razoável que, na prova de conceito, o proponente primeiro colocado atenda 100% (cem por cento) das ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS OBRIGATÓRIAS DOS SISTEMAS”.

Conclui-se, pois, pela improcedência da denúncia quanto a este ponto.

Lado outro, considerando que a matéria tratada na denúncia é pertinente à área de tecnologia da informação, entende esta Unidade Técnica que os autos podem ser encaminhados à Superintendência de Controle Externo para que esta encaminhe os autos à área competente, vez que esta Unidade Técnica não tem *expertise* para exame dos seguintes questionamentos:

- A denunciante alega, em síntese, que as especificações técnicas obrigatórias exigidas ao objeto licitado no Termo de Referência - Anexo I –, fls. 70/172, C:\inetpub\wwwroot\SGAP\TempFiles\9d6357e6-73b1-4d19-b456-b7b4b1cb34f7

são idênticas àquelas consignadas em outros certames licitatórios promovidos por entidades municipais (Prefeituras Municipais de Nova Lima, de Brumadinho, de Ibirité e Ribeirão das Neves) e que essa seria a razão pela qual sempre se sagrou vencedor das licitações um único fornecedor de sistemas.

Pergunta-se: diante do apontado pela denunciante, pode-se afirmar que referidas especificações são atribuídas a uma única solução tecnológica comercializada pela empresa Tecnologia Global Ltda.?

- Afirma a denunciante que não há obrigatoriedade legal de algumas das exigências edilícias e que, visivelmente, são comercializadas por uma única empresa e serviram como modelo para licitações onde invariavelmente tem como vencedor o mesmo fornecedor. Cita como exemplo a descrição das funcionalidades comuns do módulo de Auditoria e *Business Intelligence*, bem como proibições inseridas na avaliação dos sistemas ofertados pelo detentor do menor lance as quais eliminam todas as empresas do mercado, à exceção de um único fornecedor.

Pergunta-se: diante do apontado pela denunciante, pode-se afirmar que não há obrigatoriedade legal de algumas das exigências edilícias e que tais soluções são comercializadas por uma única empresa e serviram como modelo para outras licitações que tem como vencedor o mesmo fornecedor?

3. DA CONCLUSÃO

Diante da análise realizada por esta Coordenadoria, em face da denúncia, protocolizada em 06/05/2019 sob o nº 5913010/2019, formulada por GOVERNANÇABRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS, referente ao Pregão Presencial nº 013/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará, objetivando o registro de preço para contratação de empresa especializada em licenciamento de Sistemas de Gestão Pública Integrada (software), sob forma de locação, incluindo manutenção, atualização e suporte, bem como a respectiva instalação, configuração, migração e implantação dos dados atuais existentes com o valor estimado para a contratação de R\$1.503.000,00 (um milhão e quinhentos e três mil reais), fl. 292v, conclui-se que estão presentes os requisitos ensejadores da **concessão do pedido liminar de suspensão do certame.**

Denota-se a presença do *fumus boni iuris* em razão da:

1 - utilização do Sistema de Registro de Preços, que é incompatível com a contratação dos serviços de software constantes do termo de referência;

2 - indevida previsão de acréscimo de 25% aos quantitativos da Ata de Registro de Preços, uma vez que o acréscimo só é permitido para o contrato, que é instrumento diverso da Ata de Registro de Preços, e tem amparo no §1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

O *periculum in mora* está presente em razão do adiantado estágio de desenvolvimento da licitação que, conforme ata da sessão realizada em 09 de maio de 2019, foi declarada como vencedora a empresa Tecnologia Global Ltda., sendo iminente a homologação do processo assim como a adjudicação e contratação.

Junte-se a tudo isso o fato de que a empresa Tecnologia Global Ltda. foi vencedora dos processos licitatórios com mesmo objeto realizados pelos municípios de Nova Lima, Ibirité, Brumadinho e Ribeirão das Neves, o que reforça a suspeita de que poderia estar havendo algum tipo de direcionamento, mesmo que involuntário, no certame.

Saliente-se que, por ato do município em 13/5/2019, por questões administrativas, a continuidade da sessão do Pregão Presencial n. 013/2019 foi suspensa, porém, pode ser retomada a qualquer momento pela Administração.

Esta Unidade Técnica sugere que os autos sejam encaminhados à Superintendência de Controle Externo, para que sejam esclarecidos alguns pontos atinentes à área de informática.

Para tanto, sugere-se que a área competente responda aos seguintes questionamentos:

- A denunciante alega, em síntese, que as especificações técnicas obrigatórias exigidas ao objeto licitado no Termo de Referência - Anexo I – do Pregão Presencial nº 013/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará, fls. 70/172, são idênticas àquelas consignadas em outros certames licitatórios promovidos por entidades municipais (Prefeituras Municipais de Nova Lima, de Brumadinho, de Ibirité e Ribeirão das Neves) e que essa seria a razão pela qual sempre se sagrou vencedor das licitações um único fornecedor de sistemas.

Pergunta-se: diante do apontado pela denunciante, pode-se afirmar que referidas especificações são atribuídas a uma única solução tecnológica comercializada pela empresa Tecnologia Global Ltda.?

- Afirma a denunciante que não há obrigatoriedade legal de algumas das exigências edilícias e que, visivelmente, tais exigências são comercializadas por uma única empresa, tendo servido como modelo para licitações onde invariavelmente houve como vencedor o mesmo fornecedor. Cita como exemplo a descrição das funcionalidades comuns do módulo de Auditoria e *Business Intelligence*, bem como proibições inseridas na avaliação dos sistemas ofertados pelo detentor do menor lance as quais eliminam todas as empresas do mercado, à exceção de um único fornecedor.

Pergunta-se: diante do apontado pela denunciante, pode-se afirmar que não há obrigatoriedade legal de algumas das exigências edilícias e que tais soluções são comercializadas por uma única empresa e serviram como modelo para outras licitações que tem como vencedor o mesmo fornecedor?

À consideração superior.

DFME/CFEL, 22 de julho de 2019

Filipe Eugênio Maia Ballstaedt
Analista de Controle Externo
TC- 1457-2