



**Processo n.º:** 1.066.728  
**Natureza:** Denúncia  
**Jurisdicionado:** Prefeitura Municipal de Sabará  
**Denunciante:** GovernançaBrasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços  
**Referência:** Pregão Presencial n° 013/2019 (Processo Interno n° 0697/2019)

À Secretaria da Primeira Câmara

Tratam os autos de petição protocolizada em 6/5/2019, sob o número 0005913010/2019, apresentada por GovernançaBrasil S/A Tecnologia e Gestão em Serviços, em que aponta a existência de irregularidades no edital do Pregão Presencial n° 013/2019 (Processo Interno n° 0697/2019), publicado pela Prefeitura Municipal de Sabará, cujo objeto é “promover 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” (fls. 1 a 190).

A peticionária apontou a existência de quatro supostas irregularidades no edital de licitação, que serão discriminadas a seguir.

O primeiro apontamento da peticionária é relativo à ausência de parcelamento do objeto licitado. Afirmou a peticionária que, no edital sob análise, foram contemplados sistemas administrativos usuais juntamente com os sistemas de saúde e de gestão da educação. Complementou dizendo que esses dois últimos sistemas, além de funcionarem de forma independente dos demais, em razão de sua especificidade e peculiaridade, são comercializados por empresas que, via de regra, se especializaram em desenvolver apenas aqueles tipos de *software* (saúde e educação). Concluiu dizendo que a aglutinação de todos os sistemas num mesmo lote “afasta quase a totalidade das empresas do mercado nacional”, favorece a participação no certame da empresa que atualmente presta os serviços objeto do Pregão Presencial n° 13/2019 à Prefeitura Municipal de Sabará, afronta o princípio da isonomia, e, por conseguinte, pode comprometer a obtenção de proposta mais vantajosa pela administração municipal.

O segundo apontamento da peticionária consiste na inadequação da modalidade do pregão para o objeto em tela. De acordo com a peticionária, o objeto licitado não envolve apenas o licenciamento de *softwares*, mas também a prestação de serviços técnicos especializados de customização dos sistemas informatizados, não se caracterizando esses últimos como serviços comuns, simples, daí a inadequação do pregão.

O terceiro apontamento da peticionária se refere ao item 11, inciso III, do Anexo III do edital (Ata de Registro de Preços), no qual está prevista a obrigatoriedade do detentor da ata em aceitar, nas mesmas condições ajustadas, os acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado. Asseverou a peticionária que tal previsão afronta o art. 12, § 1º, do Decreto nº 7.892/2013, uma vez que nele está vedada a realização de acréscimos nos quantitativos fixados na ata de registro de preços, inclusive o acréscimo previsto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

O quarto apontamento da peticionária diz respeito a suposto direcionamento das especificações técnicas previstas no Anexo I do edital (Termo de Referência) para a contratação da empresa que atualmente presta os serviços objeto do Pregão Presencial nº 13/2019 à Prefeitura Municipal de Sabará. Informou que as especificações técnicas previstas no edital ora analisado são idênticas às de outros instrumentos convocatórios, como, por exemplo, os editais do Pregão Presencial nº 75/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, do Pregão Presencial nº 109/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de Nova Lima, do Pregão Presencial nº 119/2013, promovido pela Prefeitura Municipal de Ibirité, e do Pregão Presencial nº 93/2014, promovido pela Prefeitura Municipal de Brumadinho. Acrescentou a peticionária que, em todos esses procedimentos licitatórios, foi declarada vencedora do certame a mesma empresa.

Ao final de sua exposição, a peticionária requereu que este Tribunal, em medida liminar *inaudita altera pars*, determinasse a suspensão da licitação e, no mérito, reconhecesse a sua nulidade.

Acolhendo a proposição contida no Relatório de Triagem nº 328/2019 (fls. 191 e 192), em 7/5/2019, o Conselheiro Presidente recebeu a petição inicial e a documentação que a acompanha como denúncia e determinou a sua autuação e distribuição (fl. 193).

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em 7/5/2019 e entregues ao meu Gabinete na mesma data (fl. 194).

Em 9/5/2019, no despacho às fls. 195 e 196, afirmei que, **antes de adentrar no pedido formulado pela denunciante de suspensão liminar do procedimento licitatório**, seria necessário complementar os elementos instrutórios, motivo pelo qual, com fundamento no art. 306, inciso II, da Resolução nº 12/2008, determinei a intimação 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 encaminhassem:

- (1) cópias de todos os documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), inclusive da ata da sessão de abertura da licitação;
- (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 regulamentassem o sistema de registro de preços nas contratações realizadas no âmbito da administração municipal.

Também no despacho às fls. 195 e 196, determinei ao Prefeito Municipal de Sabará e ao Secretário Municipal de Administração de Sabará que prestassem os esclarecimentos a seguir discriminados.

<b>Primeiro esclarecimento</b>	Determinei que os responsáveis informassem qual a empresa que, naquele momento, estava prestando à Prefeitura Municipal de Sabará os serviços de licenciamento de sistemas de gestão pública integrada, bem como encaminhassem cópia do respectivo contrato de prestação de serviços, incluídos, se fosse o caso, os termos aditivos.
<b>Segundo esclarecimento</b>	Determinei que os responsáveis informassem 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.
<b>Terceiro esclarecimento</b>	Determinei que os responsáveis informassem os motivos pelos quais se vedou, no edital do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), a participação no certame de empresas reunidas em consórcio.
<b>Quarto esclarecimento</b>	Considerando que o sistema de registro de preços, regra geral, é adotado em hipóteses específicas, determinei que os responsáveis informassem as razões pelas quais a administração municipal optou por realizar a contratação do objeto do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019) pelo sistema de registro de preços.

Além disso, também no despacho às fls. 195 e 196, com o propósito de apurar o apontamento da denunciante acerca de suposto direcionamento do Pregão Presencial nº 013/2019, promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará, determinei a intimação do:

- (1) Prefeito Municipal de Ribeirão das Neves, para que encaminhasse cópias de todos os documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 75/2017;
- (2) Prefeito Municipal de Nova Lima, para que encaminhasse cópias de todos os documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 109/2014;
- (3) Prefeito Municipal de Ibirité, para que encaminhasse cópias de todos os documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 119/2013; e
- (4) Prefeito Municipal de Brumadinho, para que encaminhasse cópias de todos os documentos constantes dos autos do Pregão Presencial nº 93/2014.

Em resposta às diligências determinadas por este Relator no despacho às fls. 195 e 196, o Prefeito Municipal de Sabará e o Secretário Municipal de Administração de Sabará encaminharam a documentação às fls. 213 a 839, o Procurador Geral do Município de Nova Lima encaminhou a documentação às fls. 842 a 1115, o Procurador Geral do Município de Brumadinho encaminhou a documentação às fls. 1117 a 2204, o Prefeito Municipal de Ribeirão das Neves encaminhou a documentação às fls. 2205 a 3433 e o Procurador Geral do Município de Ibituripe encaminhou a documentação às fls. 3434 a 4267.

Em seguida, em 29/5/2019, no despacho à fl. 4270, determinei que a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) analisasse os fatos denunciados e se manifestasse sobre o pedido formulado pela denunciante de suspensão liminar do procedimento licitatório.

Em 22/7/2019, no relatório às fls. 4271 a 4289, a CFEL manifestou-se pela **improcedência** dos apontamentos da denunciante relativos à **ausência de parcelamento do objeto licitado** e à **inadequação da modalidade do pregão para o objeto em tela**, nos termos transcritos a seguir:

**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**

(...)

**ANÁLISE**

(...)

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 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.

(...)

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

(...)

##### **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.

Ainda sobre o relatório às fls. 4271 a 4289, destaco que a CFEL se manifestou pela **procedência** dos apontamentos da denunciante relativos à **adoção do sistema de registro de preços para se efetuar a contratação do objeto do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019)** e à **previsão de acréscimos ou supressões de até 25% nos quantitativos fixados na ata de registro de preços.**

Ressalto que, no tocante à primeira irregularidade (adoção do sistema de registro de preços), a CFEL entendeu que ela, por si só, seria grave o suficiente para este Tribunal determinar a suspensão liminar do procedimento licitatório, entretanto, em relação à segunda irregularidade (acréscimos ou supressões nos quantitativos fixados na ata de registro de preços), a CFEL entendeu que ela, por si só, **NÃO** justificaria a adoção de medida liminar. A título de elucidação, transcrevo excerto do relatório da CFEL:

**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**

(...)

**ANÁLISE**

(...)

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 (...).

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.**

(...)

**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”<sup>1</sup>, com o surgimento do Decreto n. 7.892/2013, não há possibilidade de acréscimos aos quantitativos fixados no instrumento convocatório nos seguintes termos:

(...)

(...) 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 conluiados 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.

(...)

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:

*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.

<sup>1</sup> 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 -

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.** (Grifo nosso.)

Destaco, ainda, que a CFEL, no relatório às 4271 a 4289, ao analisar o apontamento relativo a suposto direcionamento do edital de licitação, afirmou que não possuía *expertise* para tanto, uma vez que a referida análise demanda conhecimentos técnicos na área de tecnologia da informação, e, por esse motivo, propôs que os autos fossem encaminhados à Superintendência de Controle Externo, a fim de que essa os submetesse à unidade competente. Acrescento que a CFEL propôs que a unidade designada pela Superintendência de Controle Externo respondesse aos seguintes questionamentos:

## 2.6. PONTO DA DENÚNCIA - DO DIRECIONAMENTO DO OBJETO.

(...)

### ANÁLISE

(...)

(...) 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, 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?

Em 23/7/2019, no despacho acostado à fl. 4290, acatando a proposição da CFEL, encaminhei os autos à Superintendência de Controle Externo, a fim de que os questionamentos formulados no relatório da CFEL atinentes à área da tecnologia da informação fossem respondidos.

Em 2/8/2019, a Superintendência de Controle Externo, por meio do Grupo de Tecnologia da Informação, instituído pela Portaria nº 30/PRES./2019, encaminhou a manifestação às fls. 4291 a 4293, na qual **não** vislumbrou a necessidade de suspensão do procedimento licitatório **no tocante aos questionamentos suscitados pela CFEL afetos à área da tecnologia da informação**. A título de informação, segue transcrito excerto dessa manifestação técnica:

## 2 – ANÁLISE

A CFEL formulou 02 (duas) questões referentes à tecnologia da informação, sobre as quais este grupo expõe as seguintes ponderações técnicas:

2.1 – **“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.?”** - fl. 4283-v15.

Ao analisar individualmente os requisitos solicitados na licitação, conclui-se que nenhum deles apresentam características que direcionam a um ou outro sistema. Entende-se que as especificações técnicas previstas no edital podem ser atendidas por mais de uma solução tecnológica, não se limitando ao *software* comercializado pela empresa Tecnologia Global Ltda. Os requisitos apresentados são definidos de forma genérica, podendo ser atendidos por quaisquer outras empresas que se destinem a desenvolver ou já possuam em seu portfólio o sistema solicitado.

2.2 – **“Afirma a denunciante que não há obrigatoriedade legal de alguma 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 com o modelo para outras licitações que tem como vencedor o mesmo fornecedor?”** - fl. 4284-v15.

Desde que os requisitos especificados possuam justificativa para atendimento ao interesse público e não direcionem para determinado fornecedor, cabe a administração pública definir a extensão, funcionalidades e quais desses requisitos devem ou não ser obrigatórios no sistema a ser adquirido. Além disso, em resposta aos questionamentos apresentados pelo denunciante no rodapé da página 21 do volume 1 do processo, se o

propósito do Pregão Presencial nº 013/2019 é a contratação de empresa especializada em licenciamento de Sistemas de Gestão Pública integrada sob forma de locação, conveniente que o *software* seja acessado via navegador web, uma vez que dessa forma não é necessária a instalação física do *software* na estação de trabalho do cliente, economizando recursos. Hoje em dia, os principais navegadores utilizados para *softwares* via web são Internet Explorer, Google Chrome e Mozilla Firefox. É tendência de mercado o desenvolvimento de *software* web, pois facilita a manutenção, segurança, escalabilidade, dentre outros benefícios. Nessa arquitetura, o *software* geralmente é instalado em um único servidor ou cluster de servidores com acesso através dos navegadores web mencionados. Portanto não procede a parte da denúncia que alega direcionamento para uma solução específica já desenvolvida para funcionar nos navegadores web descritos acima.

O sistema de auditoria e Business Intelligence (BI) especificado nas páginas 362 e 363 do volume 2 cada vez mais torna-se item indispensável para análise de dados e cruzamentos de informações provenientes dos demais sistemas que compõem a gestão pública como um todo, facilitando a gestão do conhecimento e a tomada de decisão dentro da organização. Os requisitos enumerados para o sistema de Auditoria e BI estão de acordo com as funcionalidades que precisam ser implementadas, de modo a facilitar a gestão e acompanhamento dos demais sistemas integrados. Não foram observados requisitos direcionadores a uma solução específica, podendo ser implementados por qualquer empresa que possua aptidão técnica para tal.

Observa-se que os requisitos de *software* enumerados para o Município de Sabará são majoritariamente semelhantes, quase idênticos, aos enumerados para os demais Municípios onde a empresa Tecnologia Global Ltda sagrou-se vencedora dos certames licitatórios. Isso não significa que tais requisitos sejam possíveis de serem implementados por apenas uma única empresa. Conforme mencionado anteriormente, qualquer empresa que possua aptidão técnica poderá implementá-los e participar como concorrente no processo licitatório.

Isso posto, nos termos e limites da Portaria nº 30/PRES./2019 (que prevê a manifestação deste grupo de trabalho quanto aos quesitos técnicos previamente formulados pela unidade técnica responsável), não se vislumbra a necessidade de suspensão do certame, sem prejuízo, contudo, da análise técnica já realizada pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação.

Em 7/8/2019, no despacho acostado às fls. 4294 e 4295, este Relator verificou a necessidade de os autos serem novamente encaminhados à Superintendência de Controle Externo, para que fosse esclarecida outra questão afeta à área de tecnologia da informação. Segue transcrito excerto do meu despacho:

À Superintendência de Controle Externo

No relatório às fls. 4271 a 4289, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação propôs a suspensão liminar do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará, sob o argumento de que a administração municipal não poderia ter se utilizado do sistema de registro de preços para efetuar a contratação dos serviços, uma 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** (...).

(Grifos nossos.)

Por outro lado, este Relator ressalta que o objetivo da administração municipal de Sabará, ao promover o Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), foi o de contratar uma única empresa (**ausência de parcelamento do objeto licitatório e previsão de lote único**) para a obtenção de licenciamento de um sistema de gestão pública **integrada**, na plataforma Web, sob a forma de locação, nos termos da justificativa constante do Anexo I do edital (...).

Nos esclarecimentos às fls. 213 a 229, os Procuradores da Prefeitura Municipal de Sabará asseveraram que a administração municipal optou por utilizar o sistema de registro de preços, **uma vez que a sua intenção é a de realizar a aquisição parcelada dos softwares do sistema**, tendo em vista a vigência de dois contratos distintos no Município de Sabará, a saber, o Contrato nº 151/2014, (...), e o Contrato nº 349/2015, (...). Acrescentaram que o primeiro contrato expiraria em maio de 2019 (4º Termo Aditivo Contratual às fls. 719 e 720) e o segundo contrato em novembro de 2019 (6º Termo Aditivo Contratual às fls. 697 a 701) e que, em virtude desse descompasso, a administração municipal visou a realizar uma contratação para atender à demanda atual (obtenção do licenciamento dos módulos Saúde e Educação) e, também, para garantir a implantação gradual e futura dos demais módulos. Complementaram dizendo que a implantação gradual dos demais módulos constitui medida vantajosa para os cofres públicos, pois evitará a ocorrência de contratações simultâneas.

Considerando que a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação se utilizou de **argumento técnico relativo à tecnologia da informação** ao afirmar que o sistema de registro de preços é incompatível com o objeto licitado, solicito que a Superintendência de Controle Externo apresente ao Grupo de Tecnologia da Informação, instituído pela Portaria nº 30/PRES./2019, a seguinte indagação:

**Indagação:** a aquisição parcelada das soluções de *software*, conforme objetivado pela administração municipal de Sabará no Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), poderá comprometer “a efetividade da contratação (...) quanto à incompatibilidade técnica entre os sistemas?”

**OBSERVAÇÃO:** na resposta à indagação acima formulada, a unidade competente deverá levar em consideração que, por meio do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), a intenção da administração municipal de Sabará é a de obter de **uma única empresa** o licenciamento de todos os *softwares* do sistema, daí a previsão de **lote único** no edital, **sem o parcelamento** do objeto licitado.

Em 22/8/2019, o Grupo de Tecnologia da Informação, instituído pela Portaria nº 30/PRES./2019, encaminhou a manifestação às fls. 4296 e 4297, na qual aderiu ao entendimento de que a aquisição parcelada das soluções de *software* pela Prefeitura Municipal de Sabará **não** comprometerá a efetividade do contrato a ser celebrado **quanto à compatibilidade técnica entre os sistemas**, nos termos transcritos a seguir:

## 2 – ANÁLISE

O Gabinete do Conselheiro Durval Ângelo formulou 01 (uma) questão referente à tecnologia da informação, sobre a qual este grupo expõe a seguinte ponderação técnica:

2.1 – “A aquisição parcelada das soluções de *software*, conforme objetivado pela administração municipal de Sabará no Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), poderá comprometer “a efetividade da contratação (...) quanto à incompatibilidade técnica entre os sistemas?”. - fls. 4294/4295-v 15.

Posto que a contratação se dará em lote único e somente uma empresa se sagrará vencedora do certame, conforme regras estabelecidas pelo edital Pregão Presencial nº 013/2019, o risco de incompatibilidade técnica entre as soluções de *software* tende a ser reduzido uma vez que a empresa contratada deverá certificar-se da integração de todos os módulos, procurando evitar que tal incompatibilidade técnica entre os *softwares* do sistema aconteça. Caso fosse possível a contratação por lotes e houvesse mais de uma empresa vencedora, verifica-se a possibilidade dessa aquisição, nessa situação hipotética, comprometer a efetividade da contratação quanto à incompatibilidade técnica, justamente porque com diversas empresas fornecendo parte da solução, haveria dificuldade no momento da integração entre os módulos desenvolvidos para o sistema como um todo. A exemplo dessas dificuldades podemos citar: diferenças das tecnologias utilizadas pelas diversas empresas contratadas para o desenvolvimento dos módulos, comunicação e trabalho em equipe no momento da compatibilização, manutenção pós implantação do sistema, dentre outras dificuldades, que poderão impactar no custo, no prazo e na qualidade da solução contratada. Não sendo esse o caso para o objeto em análise, visto que a aquisição dos módulos do sistema se dará em lote único.

Em suma, do ponto de vista técnico, pelas razões retratadas acima, a aquisição parcelada das soluções de *software* não comprometerá “a efetividade da contratação (...) quanto à incompatibilidade técnica entre os sistemas”.

Diante do exposto, quanto aos apontamentos correspondentes à **ausência de parcelamento do objeto licitado** e à **inadequação da modalidade do pregão para o objeto em tela**, reconheço, neste primeiro momento, a sua **improcedência**, adotando como razões de decidir a argumentação desenvolvida pela CFEL no relatório às fls. 4271 a 4289.

Em relação ao apontamento correspondente a **suposto direcionamento das especificações técnicas previstas no Anexo I do edital (Termo de Referência) para a contratação da empresa que atualmente presta os serviços objeto do Pregão Presencial nº 13/2019 à Prefeitura Municipal de Sabará**, reconheço, neste primeiro momento, a sua **improcedência**, adotando como razões de decidir a argumentação desenvolvida pelo Grupo de Tecnologia da Informação na manifestação às fls. 4291 a 4293.

No tocante ao apontamento correspondente à **inadequação da adoção do sistema de registro de preços para se efetuar a contratação do objeto do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019)**, reconheço, neste primeiro momento, a sua **improcedência**, adotando como razões de decidir a argumentação desenvolvida pelo Grupo de Tecnologia da Informação na manifestação às fls. 4296 e 4297.

No que concerne ao apontamento correspondente à **previsão de acréscimos ou supressões de até 25% nos quantitativos fixados na ata de registro de preços**, reconheço, neste primeiro momento, a sua **procedência**, mas, adotando como razões

de decidir a argumentação desenvolvida pela CFEL no relatório às fls. 4271 a 4289, entendendo que não é razoável determinar a suspensão do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará, com base exclusivamente nesse apontamento.

No presente caso, considerando que o Subprocurador-Geral do Município de Sabará, Thiago Zandona Vasconcellos, o Assessor Técnico II da Prefeitura Municipal de Sabará, Carlos Eduardo Chagas de Souza, e o Procurador-Geral do Município, Ítalo Henrique da Silva, afirmaram à fl. 228 que o denunciante cometeu um equívoco ao interpretar o item 11, inciso III, do Anexo III do edital (Ata de Registro de Preços), na medida em que o referido item “faz referência a uma obrigação futura do Detentor da Ata de Registro de Preços que, ao celebrar o contrato derivado da mesma estará sujeito aos ditames do artigo 65 da Lei nº 8.666/93, que em seu *caput* faz clara referência ao **contrato** e não ao instrumento registrador de preços”; e

considerando que, conforme informações obtidas do *site* da Prefeitura Municipal de Sabará, o Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019) foi suspenso, de ofício, pela administração municipal desde a realização da sessão de abertura do certame, permanecendo nessa condição desde então;

**RECOMENDO** ao Prefeito Municipal de Sabará, Sr. Wander Borges, que proceda à retificação do edital e, por conseguinte, à reabertura do prazo para os licitantes apresentarem as suas propostas comerciais e os seus documentos de habilitação, deixando-se claro que os acréscimos e as supressões previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 poderão incidir sobre os serviços contratados e, não, sobre os quantitativos fixados na ata de registro de preços.

Por todo o exposto, com base numa análise perfunctória dos autos, a qual se restringiu às irregularidades apontadas na petição inicial, não vislumbro **plausibilidade jurídica** (*fumus boni iuris*) nos fatos denunciados, motivo pelo qual indefiro o pedido de suspensão liminar do Pregão Presencial nº 013/2019 (Processo Interno nº 0697/2019), promovido pela Prefeitura Municipal de Sabará.

O Prefeito Municipal de Sabará, Sr. Wander Borges, e a empresa denunciante deverão ser intimados, por *e-mail* ou fac-símile e por publicação no Diário Oficial de Contas, e a eles deverão ser disponibilizadas cópias da presente decisão, do relatório às fls. 4271 a 4289, da manifestação às fls. 4291 a 4293 e da manifestação à fl. 4296 e 4297.

Ao final, os autos deverão ser encaminhados ao meu Gabinete.

Belo Horizonte, 26 de agosto de 2019.

Durval Ângelo  
Conselheiro Relator