

**EXMO. SR. CONS. RELATOR DA 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

Processo: 1088895/2020

Ofício: 8625, 8627 e 8630/Sec/1ª Câmara

**MARIA REGINA SILVA OLIVEIRA CAMILO, NILO GRISOLIA ROSA E
EUNICE RAMOS MADUREIRA SOUZA**, já qualificados no processo supra, vem, com o devido respeito a V.Exa. apresentar seus

ESCLARECIMENTOS

Referente à REPRESENTAÇÃO proposta por Abreu Machado – Apoio Administrativo e Assessoria – cnpj N° 26.950.936/0001-77 perante o Tribunal de Contas de Minas Gerais, o que faz nos termos a seguir.

Foi realizada denúncia por supostas irregularidades no edital do **Pregão Presencial 009/2020**, deflagrado por este Município de Itabira, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de software integrada, em regime de locação, para a gestão pública nas áreas administrativa, financeira e fiscal, aderentes às legislações vigentes, com serviços de implantação, conversão de dados preexistentes, treinamento, manutenção e suporte técnico, bem como serviço de hospedagem dos sistemas em nuvem e serviços de backup em nuvem, para a Prefeitura Municipal de Itabira, bem como para os demais Entes apresentados neste Edital.

A denunciante, apontou em resumo as supostas irregularidades:

" (...) DA VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO; DA LICITAÇÃO CONJUNTA; DEMONSTRAÇÃO DO SISTEMA; EXIGÊNCIAS NO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA; DA OBRIGAÇÃO DO ÓRGÃO PÚBLICO EM CUSTEAR AS DIÁRIAS DOS TÉCNICOS DA CONTRATADA. "

INICIALMENTE

O objeto do certame trata da contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de software integrada, em regime de locação – de extrema necessidade para a execução das atividades da administração pública, conforme justificativa da área técnica de informática do Município, considerando que "(...) comportarão os dados dos entes públicos do Município, propiciando

o regular funcionamento das atividades/tarefas dos diversos setores, além do cumprimento de obrigações legais tais como a transparência e a prestação de contas para órgãos de controle.” Além disso, cumpre salientar que o software a ser fornecido abrange a concatenação de informações dos serviços públicos, abrangendo outros entes da Administração pública: SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto; Fundação Cultural Carlos Drumond Andrade, Câmara Municipal de Itabira e o Instituto de Previdência ITABIRAPREV.

Em que pese a afirmação de irregularidade quanto à VEDAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO e considerando que o objeto da contratação se refere a um serviço comum, é discricionário à Administração Pública na condição de contratante, a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, com as devidas justificativas. O próprio Tribunal de Contas de Minas Gerais já se manifestou sobre situações análogas (vide Denúncia 931034), trecho transcrito *ipsis litteris* [...] Com relação ao consórcio, registro que cabe ao órgão promotor da licitação a decisão acerca da sua permissão ou vedação, pois esse é um juízo de oportunidade e conveniência que se encontra em sua margem de discricionariedade, nos termos do art. 33 da Lei n.8.666/93. Nesse sentido é a lição de Marçal Justen Filho¹, conforme abaixo transcrito:

O ato convocatório admitirá ou não a participação de empresas em consórcio. Trata-se de escolha discricionária da Administração Pública, o que evidentemente não significa autorização para decisões arbitrárias ou imotivadas. Admitir ou negar a participação de consórcios é o resultado de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.

Embora seja ato discricionário da Administração, a decisão de vedar a participação de empresas em consórcio precisa ser justificada no processo licitatório. Esse também é o entendimento do TCU, conforme trechos dos votos abaixo transcritos:

Necessidade de justificativa para a vedação da participação de consórcios em licitações. Mediante o Acórdão n.1.102/2009-1ª Câmara, foi expedida determinação à Companhia Docas de Imbituba com o seguinte teor: ‘1.5.1.1. se abstenha de vedar, sem justificativa razoável, a participação de empresas em consórcio, de modo a restringir a competitividade do certame, contrariando o art. 3º da Lei n.8.666/1993;’. Contra essa determinação, a entidade interpôs pedido de reexame, sob o argumento de que a interpretação do Tribunal estaria equivocada. O relator acompanhou a manifestação da unidade técnica, para a qual a conduta censurada, objeto da determinação, não fora a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio, uma vez que tal decisão encontra-se no campo discricionário do administrador, mas sim a ausência de justificativa razoável para a vedação. A fim de expressar com exatidão o entendimento do Tribunal sobre a matéria, o relator propôs –e a Primeira Câmara acolheu –o provimento parcial do recurso, conferindo ao subitem 1.5.1.1 do acórdão guerreado a seguinte redação: “**caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei n.8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.**”

Acórdão n. 1102/2009 1ª Câmara. (g. n.)Embora discricionária nos termos do caput do art. 33da Lei no 8.666/1993, quando houver a opção da Administração pela restrição a participação de consórcios na licitação, tal escolha deve ser precedida das devidas justificativas no respectivo

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 568

processo administrativo, especialmente quando a vedação representar risco a competitividade do certame.

Acórdão 1636/2007 Plenário.

Justifique a escolha no respectivo processo administrativo da licitação, caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art.33, caput, da Lei no 8.666/1993.

Acórdão 1636/2007 Plenário.

Saliento, ademais, que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade e relevante vulto, em que empresas isoladamente não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital, o que não é o caso em análise, visto tratar-se de objeto comum.

Nesse particular, cito lição de Justen Filho²:

Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição. Isso se passa quando grande quantidade de empresas, isoladamente, não dispuserem de condições para participar da licitação. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar a ampliação do universo de licitantes. É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares. São as hipóteses em que apenas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação.

O Tribunal de Contas da União assim se pronunciou sobre o tema:

O art. 33 da Lei de Licitações atribui a Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios nas licitações. A regra, no procedimento licitatório, e a participação de empresas individualmente em disputa umas com as outras, permitindo-se a união de esforços quando questões de alta complexidade e de relevante vulto impeçam a participação isolada de empresas com condições de sozinhas, atenderem todos os requisitos de habilitação exigidos no edital, casos em que a participação em consórcio ampliaria o leque de concorrentes. Acórdão 1417/2008 Plenário.

Vejamos a justificativa da área técnica do Município às fls 28/29. Ao que parece, neste tempo de grande turbulência política, resta invertida a situação dos gestores públicos, especialmente dos agentes políticos, que mesmo executando ações visando o bem-estar social, como é o presente caso, onde somente quer dar e atender com mais qualidade aos munícipes, é surpreendido por denúncia tendo que nesta “fase” responder questões como alegado, o que inexistente.

Este é o sentimento do gestor público: *“culpado até que prove o contrário”*.

No que tange a licitação de softwares para gestão pública foi realizada de forma conjunta para os entes do município de Itabira, a saber: Prefeitura, Câmara Municipal, Fundação Cultural Carlos Drummond de Andrade - FCCDA, Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE e Instituto de Previdência – ItabiraPrev considerando a necessidade de consolidação dos dados orçamentários, contábeis e fiscais do município para prestação de contas aos órgãos de controle, conforme determina a legislação.

²JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 565

A utilização de softwares diferentes pelos entes da administração pública gera um esforço financeiro para elaborar a integração entre sistemas que não foram concebidos para se comunicar, considerando a divergência entre a estruturação das bases de dados dos sistemas, ficando a administração pública refém da “boa vontade” dos fornecedores de softwares, os quais, como concorrentes, podem não implementar uma solução eficaz, o que produz também um esforço de trabalho maior dos servidores para consolidação dos dados, pois, caso seja detectada alguma inconsistência, o prazo de prestação de contas pode ser comprometido, uma vez que gera a necessidade de análise dos dados em ambos os sistemas para identificação/correção de problemas.

Em relação à limitação de participação de empresas especializadas em softwares para Instituto de Previdência, esclarecemos que os softwares licitados no processo em questão são somente aqueles relacionados às atividades em comum dos entes, tais como folha de pagamento, contabilidade, tesouraria, planejamento, prestação de contas, licitação, patrimônio, transparência pública, sendo que, para estes softwares foi solicitada a integração necessária para evitar o retrabalho e a ocorrência de erros no lançamento de dados, situação passível de ocorrer em sistemas que não possuem integração. Esclarecemos ainda que o software utilizado pelo Instituto de Previdência para gestão previdenciária não foi contemplado nesta licitação. Este último foi objeto do Processo Licitatório ItabiraPrev Nº 006/2018, Pregão Presencial ItabiraPrev Nº 003/2018.

A justificativa para licitação dos softwares em lote único foi descrita no item 02 do termo de referência.

Das supostas demais irregularidades

Mais uma vez sem fundamento, pois a demonstração dos sistemas foi acompanhada pela comissão de avaliação, e como a licitação foi conjunta, esta comissão possuía representantes de cada ente participante do processo, a saber:

- Camila da Silva Coelho Alves – representante da Câmara Municipal de Itabira - CMI;
- Charlotte Alcântara Kelles – representante da Prefeitura Municipal de Itabira - PMI;
- Cláudia Rodrigues de Oliveira – representante do Instituto de Previdência de Itabira - ItabiraPrev;
- Eunice Ramos Madureira Souza – representante da Prefeitura Municipal de Itabira - PMI;
- Marcos Antônio Batista – representante do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE;
- Maria Inês Teixeira – representante da Fundação Cultural Carlos Drummond de Andrade - FCCDA;
- Tânia Maria de Souza – representante da Prefeitura Municipal de Itabira – PMI;

A demonstração dos softwares aconteceu no período de 20/05/2020 a 28/05/2020, sendo permitido o acompanhamento por quaisquer pessoas interessadas. E neste sentido, informamos que outros servidores dos entes participantes do processo acompanharam e validaram os softwares apresentados, conforme pode ser constatado no relatório apresentado após finalização da demonstração, o qual segue anexo.

Quanto às exigências contidas no Atestado de capacidade técnica, foi solicitado que os softwares possuíssem integração, evitando retrabalho, o que além de aumento do tempo para execução dos trabalhos, implica também na ocorrência de erros de digitação e conseqüentemente gera dados inconsistentes para as prestações de contas.

“1.1. Para o Lote 01 (Sistema de Gestão Administrativa), o atestado deverá comprovar a implantação de sistemas de informação que integrem ou tenham integrado os módulos de Gestão Tributária e de Contabilidade; os módulos de RH Folha de Pagamento com o de Contabilidade e o módulo de Compras e Licitações com o módulo de Contabilidade, gerando os arquivos necessários para atendimento ao Sistema de Contas dos Municípios (SICOM) para Tribunal de Contas do Estado;”

Ainda em relação ao atestado de capacidade técnica, foi solicitado a comprovação de implantação de sistemas web, como por exemplo, portal de transparência (exigência da lei complementar 131/2009), nota fiscal eletrônica e outros, os quais facilitam o acesso do cidadão a serviços e informações, não com o intuito de restrição de participação, mas, para garantir que a licitante já tivesse executado serviços semelhantes de forma a não frustrar a necessidade do município em fornecer dados para cumprimento de obrigações legais e acesso a serviços de forma ágil e facilitada.

Com relação à forma de pagamento do referido processo, esclarecemos que contempla as seguintes parcelas:

- Implantação: compreende os serviços instalação e configuração do softwares, migração, conversão, saneamento de dados, customização de funcionalidades que por ventura não foram consideradas atendidas durante a fase de demonstração de software e treinamento dos usuários;

- Atualização e suporte técnico: finalizada a fase de implantação, o valor mensal de atualização e suporte técnico dos softwares compreende o fornecimento de versões atualizadas do produto, bem como acesso à área de suporte da empresa para esclarecimentos de dúvidas dos usuários;

- Técnico Residente: o valor referente ao técnico residente compreende a disponibilização de profissional da contratada em regime de trabalho de 40 horas semanais, no ambiente da Contratante (in loco), durante o período de necessidade do ente.

- Hora Técnica: o valor referente à hora de atendimento técnico, utilizada para atendimentos nos quais são necessárias intervenções por parte de profissional da contratada, quando o técnico residente não possuir a habilitação necessária para o atendimento.

- Diárias de alimentação, hospedagem e deslocamento: valores específicos/individuais para cada diária, utilizados quando da necessidade de atendimento técnico nas dependências da Contratante (in loco), quando o técnico residente não possuir a habilitação necessária para o atendimento.

Cabe ressaltar que os atendimentos prestados por técnico não residente e que conseqüentemente ocorre o pagamento de hora técnica e diárias, o técnico deve entregar relatório com a descrição dos serviços prestados, horas e diárias utilizadas, que são conferidos e atestados pelo setor que demandou a solicitação do serviço, bem como pelo setor responsável pela gestão do contrato. Importante registrar

também que os valores envolvidos no processo foram detalhados/discriminados de forma a dar mais clareza/transparência ao processo e aos pagamentos feitos pelo contratante à contratada pelos serviços prestados.

DA CONCLUSÃO

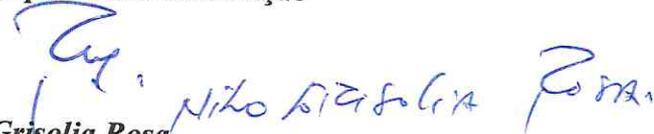
Ante ao exposto, verifica-se a regularidade dos procedimentos, a inexistência das irregularidades apontadas e, em eventualidade, a devida justificação que torna lícito e legítimo o procedimento questionado a bem do interesse público, estando resguardados os princípios da legislação quais sejam a finalidade, razoabilidade, moralidade administrativa, interesse público e eficiência.

Requer, pois, o afastamento das alegações e a negativa em mérito da suspensão do procedimento como já feita no pedido liminar.

É o que entende correto, justo e roga com as devidas considerações e votos de estima e respeito.

Itabira, 10 de julho de 2020.


Maria Regina Silva Oliveira Camilo
Secretária Municipal de Administração


Nilo Grisolia Rosa
Coordenador de Contratos


Eunice Ramos Madureira Souza
Superintendente de Informática

ANEXOS

