



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 926/2021
Autos n.: 1.095.455
Natureza: Denúncia
Jurisdicionado: Município de Santa Luzia
Entrada no MPC: 29/07/2021

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de denúncia formulada por Abreu Machado – Apoio Administrativo e Assessoria em razão de supostas irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 75/2020, deflagrado pelo município de Santa Luzia, cujo objeto é a aquisição de licença de uso de sistema para controle de alvarás de localização, funcionamento e licenciamento, bem como serviços de implantação, conversão, treinamento e suporte (peça 02 SGAP).
2. Aduz a denunciante, em síntese, que o edital do pregão 75/2020 é irregular em razão da: a) vedação a participação de consórcio; b) ausência de critérios de avaliação da prova de conceito e exigência de fornecimento de *internet* para a realização dos testes; c) aglutinação dos serviços de fornecimento de software e estrutura de *data center*; d) ausência de detalhamento dos custos unitários.
3. Recebida a denúncia (peça 04 SGAP), o conselheiro relator determinou a intimação do Sr. Christiano Augusto Xavier Ferreira, prefeito, e do Sr. Thomas Lafetá Alvarenga, secretário Municipal de Administração e Gestão de Pessoas, para que encaminhassem cópia integral do certame, bem como esclarecimentos quanto aos itens denunciados (peça 06 SGAP).
4. Regularmente intimados, o Sr. Thiago Pereira de Carvalho, pregoeiro, encaminhou (peça 12 SGAP) [link](#)¹ para consulta pública à cópia integral do Processo Administrativo 147/2020 – Pregão Eletrônico 075/2020.
5. A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação – CFEL concluiu no exame inicial pela ocorrência parcial dos itens denunciados (peça 14 SGAP):

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Ausência de detalhamento dos preços

Pela procedência parcial da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Insuficiência de requisitos relativos à prova de conceito

¹ <https://www.santaluzia.mg.gov.br/v2/index.php/licitacao/pregao-eletronico-edital-075-2020/>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Pela improcedência da denúncia, no que se refere aos seguintes fatos:

- Aglutinação dos serviços de data center como licenciamento de uso de software
- Vedação de participação de empresas reunidas em consórcio

6. Em cumprimento à determinação do conselheiro relator (peça 16 SGAP), os Srs. Christiano Augusto Xavier Ferreira e Thomas Lafetá Alvarenga encaminharam [edital](#) do Pregão Eletrônico 50/2020 alterado e republicado (peça 19 SGAP).

7. Em novo exame (peça 22 SGAP), a CFEL concluiu pela procedência da denúncia em razão da ausência de detalhamento dos preços unitários referentes à licença, implantação, conversão, treinamento e suporte:

3 - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Pela improcedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Insuficiência de requisitos relativos à de prova de conceito

Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Ausência de detalhamento dos preços.

4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG. Na oportunidade, esta Unidade Técnica ratifica o estudo técnico anterior quanto aos demais apontamentos (peça nº 14, código de arquivo 2286901, do processo eletrônico), a conferir: Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Pela improcedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:

- Vedação de participação de empresas reunidas em consórcio;
- Aglutinação dos serviços de datacenter com o licenciamento de uso de software.

Em relação ao pedido de suspensão liminar do certame feito pela denunciante, constata-se o requisito do *fumus boni iuris*, considerando a irregularidade constatada no processo licitatório, referente à ausência de detalhamento dos preços, que pode ter maculado o caráter competitivo do certame.

Todavia, considerando a atual situação de pandemia da Covid-19; considerando a ausência de comprovação de prejuízo à Administração, entende esta Unidade Técnica, *in casu*, que a concessão da liminar poderia caracterizar um *periculum in mora* inverso, por ser mais prejudicial ao interesse público do que os benefícios que eventualmente adviriam com a manutenção do certame, prejudicando as atividades da Administração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Pública e ocasionando custos com a abertura de um novo processo licitatório.

8. O Ministério Público de Contas apresentou manifestação preliminar, sem realizar aditamentos, nos termos do art. 61, 3º, da Resolução n. 12/2008 (peça 25 SGAP).
9. Regularmente citados, apresentaram defesa o Srs. Felipe Augusto Arruda Barreto (peça 33 SGAP) e Leandro Luiz Santos (peça 37 SGAP).
10. A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios concluiu, no reexame (peça 40 SGAP), pela procedência da denúncia no tocante à **ausência da planilha de custos unitários detalhados de todos os serviços licitados**, incluindo a implantação do sistema, treinamento, manutenção, licença de software e suporte.
11. Após, vieram os autos para emissão de parecer.
12. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

13. O Ministério Público de Contas, após apreciar as razões defensivas apresentadas pelos responsáveis (peças 33 e 37), diverge do reexame técnico quanto procedência da ausência de planilha de custos e formação de preços unitários (Lei n. 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inc. II).
14. A CFEL concluiu no exame inicial que, apesar da existência de cronograma físico e financeiro no termo de referência e da realização da pesquisa de preços na fase interna, não foi possível constatar no processo licitatório qualquer documento referente à planilha de custos unitários:

Compulsando os autos do processo licitatório, fase interna (link para acesso na peça nº 12, código de arquivo 2274878, do processo eletrônico), não foi possível constatar qualquer documento referente à planilha de custos unitários, com exceção da “tabela de preços estimados”, anexa ao edital e que contém o valor estimado para toda a contratação, sem que tenha sido discriminado cada serviço a ser executado.

Em que pese constar o cronograma físico-financeiro, com a descrição dos serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea, bem como a pesquisa de preços na fase interna do processo licitatório, não foram, portanto, especificados na cotação de preços os valores destas prestações, por item, de forma a propiciar melhor estimativa dos custos de execução pela contratada e fiscalização eficiente da Administração. Esta distinção deve ser redigida na cotação de preços de forma precisa, suficiente e clara para que os licitantes possam ter conhecimento do que a Administração pretende coma contratação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

(...)

Ante o exposto, considerando que não consta do processo licitatório em análise, fase interna, orçamento detalhando os custos unitários da manutenção de cada um dos serviços licitados, como a implantação do sistema, o treinamento e o licenciamento de uso, imprescindíveis à demonstração do valor estimado das despesas que envolvem a futura contratação, o que inclui serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea, esta Unidade Técnica entende que o apontamento denunciado merece prosperar.

15. O Sr. Felipe Augusto Arruda Barreto afirmou, em síntese, que *“a ocorrência do não detalhamento de preços em orçamentos de respostas enviadas foi uma opção deliberada das próprias empresas que assim o fizeram. Todavia, tais empresas não podem alegar que não conheceram os detalhes do Termo de Referência”*.

16. Por sua vez, o Sr. Leandro Luiz Santos argumenta, em síntese, que a metodologia utilizada no certame é também adotada pelo mercado:

O fato é que o mercado tem soluções que eventualmente não admitem, ou que tornam dispensável, a decomposição dos custos de execução sem que isso cause prejuízo ao julgamento adequado das propostas e ao acompanhamento correto das obrigações contratuais.

(...)

Essa regra, todavia, não pode ser vista de forma absoluta, mas conforme regras e preceitos que regulamentam o mercado. Então, se há serviços/soluções que são ofertados sem considerar os custos das unidades que compõem o serviço, essa obrigação não persistirá, é o caso do objeto licitado em questão, já que trata-se de simples software de expedição de alvarás, que foi corretamente detalhado, e que sua simplicidade reflete, inclusive, da pequena monta contratual para o Município, estando o procedimento correto, não há que se falar em responsabilização do gestor

17. A 3ª CFM concluiu, no reexame, pela manutenção da irregularidade *“considerando que não consta na fase interna dos autos do processo licitatório em análise (peça nº 32 do SGAP), o orçamento detalhando os custos unitários de cada um dos serviços licitados, como a implantação do sistema, o treinamento e o licenciamento de uso, imprescindíveis à demonstração do valor estimado das despesas que envolvem a futura contratação, o que inclui serviços de trato sucessivo e de prestação instantânea”*.

18. Constata-se tanto do primeiro termo de referência, utilizado como base para a realização da pesquisa de preços, quanto do termo de referência retificado, a definição das obrigações acessórias (implantação, treinamento e suporte) – Fases 01 a 04, da obrigação principal (licenciamento e suporte) – Fase 05, bem como dos prazos de execução:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Descrição		Unidade	QTDAD	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Total
FASE 1 (1o mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$	R\$	R\$
FASE 2 (2o mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$	R\$	R\$
	Treinamento, incluindo as atividades descritas no item 5	Serviço	01 (um)	R\$	R\$	R\$
FASE 3 (3o mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$	R\$	R\$
FASE 4 (4o mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$	R\$	R\$
	Treinamento, incluindo as atividades descritas no item 5	Serviço	01 (um)	R\$	R\$	R\$
FASE 5 (do 5o ao 12o mês de vigência contratual)	Licenciamento de uso temporário do Sistema, incluindo suporte, conforme as especificações constantes no item 6 e seus respectivos subitens deste anexo	Serviço	08 (oito)	R\$	R\$	R\$
VALOR GLOBAL DA PROPOSTA						R\$

19. Consta no termo de referência, item 9, que a estimativa de valor “deverá ser baseado na média aritmética de orçamentos e levantamento já realizados” conforme cronograma de execução e desembolso financeiro.

20. A pesquisa de preços foi realizada às fls. 29/34 do (peça 12 SGAP) junto a três potenciais fornecedores:

COTAÇÃO LLIEGE SERVIÇOS E SISTEMAS ESPECIALIZADOS LTDA

Descrição		Unidade	QTDAD	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Total
FASE - A						
1º ao 12º mês de vigência contratual	Implantação, Sustentação do ambiente licenciado da plataforma tecnológica, suporte com atualização de versão, garantia de implantação e correção de inconsistências em projeto assistido	Serviço mensal	12	38.750,00	38.750,00	465.000,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

COTAÇÃO QUASAR SISTEMAS DE GESTÃO

Descrição		Unidade	QTDAD	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Total
FASE 1 (1o mês ao 4º mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens deste Termo de referência	Serviço	04 (um)	R\$35.000,00	R\$ 35.000,00	R\$ 140.000,00
FASE 2 (do 5o ao 12o mês de vigência contratual)	Licenciamento de uso temporário do Sistema, incluindo suporte, conforme as especificações constantes no item 6 e seus respectivos subitens deste anexo	Mês	8	R\$35.000,00	R\$ 35.000,00	R\$ 280.000,00
VALOR GLOBAL DA PROPOSTA						R\$ 420.000,00

COTAÇÃO ITDES

Descrição		Unidade	QTDAD	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Total
FASE 1 (1o mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$ 40.000,00	R\$ 40.000,00	R\$40.000,00
FASE 2 (2o mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$40.000,00	R\$ 40.000,00	R\$40.000,00
	Treinamento, incluindo as atividades descritas no item 5	Serviço	01 (um)			
FASE 3 (3o mês de vigência contratual) Implantação do sistema, incluindo as atividades	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$40.000,00	R\$ 40.000,00	R\$40.000,00
FASE 4 (4o mês de vigência contratual)	Implantação do sistema, incluindo as atividades descritas no item 4 e seus subitens	Serviço	01 (um)	R\$ 40.000,00	R\$ 40.000,00	R\$ 40.000,00
	Treinamento, incluindo as atividades descritas no item 5	Serviço	01 (um)			
FASE 5 (do 5o ao 12o mês de vigência contratual)	Licenciamento de uso temporário do Sistema, incluindo suporte, conforme as especificações constantes no item 6 e seus respectivos subitens deste anexo	Serviço	08 (oito)	R\$ 40.000,00	R\$ 40.000,00	R\$320.000,00
VALOR GLOBAL DA PROPOSTA						R\$ 480.000,00



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

21. Considerando os referidos orçamentos, os responsáveis apresentaram às fls. 28 (peça 12 SGAP) o valor mensal estimado: R\$37.916,66.

22. De fato, constata-se que apenas duas cotações apresentaram preços específicos para os serviços de prestação imediata (implantação e treinamento – 04 meses) e os serviços de execução continuada (licença e suporte – 08 meses). Ocorre que, como os preços apresentados foram idênticos para todas as fases, o contrato eventualmente prorrogado não seria indevidamente onerado.

23. A partir da referida documentação, constata-se que a administração municipal delimitou os prazos para efetivação de cada etapa e buscou realizar a cotação individualizada das obrigações acessórias e principal, razão pela qual este órgão ministerial conclui pela improcedência da denúncia.

CONCLUSÃO

24. Diante do exposto, **o Ministério Público de Contas OPINA pela improcedência da denúncia** e o consequente arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inc. I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

25. É o parecer.

Belo Horizonte, 15 de setembro de 2021.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas