



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n°: 1.120.230
Natureza: Denúncia
Denunciante: Mirian Athie, OAB/SP 79.338.
Órgão: Prefeitura Municipal de Pouso Alegre
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, formulada pela Sra. Mirian Athie, advogada, inscrita na OAB/SP sob o n° 79.338, em face do edital do Pregão Eletrônico n° 86/22, Processo Licitatório n° 160/22, deflagrado pelo Município de Pouso Alegre, destinado ao registro de preços para contratação de empresa para fornecimento de sistema informatizado de gestão, incluindo serviços de instalação, migração de dados, treinamento, implantação, manutenção, garantia de atualização legal, atualização tecnológica e suporte técnico, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no instrumento convocatório e seus anexos. A denunciante relata que o edital do Pregão Eletrônico n° 86/22 contém vícios que afetam a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública de Pouso Alegre.

O Conselheiro Relator determinou, antes de analisar a medida cautelar requerida pela denunciante, a intimação do Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino, secretário de Administração e Finanças, bem como do Sr. Luiz Gustavo Libânio Borges, pregoeiro, para que apresentassem as alegações que entendessem pertinentes acerca dos fatos apontados na inicial da denúncia (peça n° 7).

Devidamente intimados (peças n° 8/11), os gestores apresentaram a documentação acostada às peças n° 12/13. Após análise, o Conselheiro Relator indeferiu a medida cautelar e remeteu os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (CFEL) para análise técnica.

A CFEL manifestou-se pela procedência da denúncia no que se refere ao registro de preços de serviços continuados e pela procedência parcial quanto à implantação e migração de dados, bem como das irregularidades na prova de conceito (peça nº 24). O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC), por sua vez, não apresentou aditamentos e opinou pela citação do responsável (peça nº 27).

Ato contínuo, o Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino, secretário de Administração e Finanças de Pouso Alegre e subscritor do edital do Pregão Eletrônico nº 86/22, para, querendo, apresentar as alegações que entender pertinentes acerca dos fatos apontados no relatório técnico acostado à peça nº 24 (peça nº 28 do SGAP).

O Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino apresentou razões de defesa à peça nº 32 do SGAP. Por fim, considerando a assinatura de contrato administrativo decorrente do Processo Licitatório nº. 160/2022 – Pregão Eletrônico nº. 86/2022, os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise das razões de defesa (peças nº 35/36), com “Termo de Encaminhamento” na peça nº 40 do SGAP.

II – DA ANÁLISE DA DEFESA PELA UNIDADE TÉCNICA

O Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino, devidamente citado, e o Sr. Luiz Gustavo Libânio Borges, embora não formalmente citado, apresentaram defesas nos documentos intitulados “Defesa TCE - 1120230 - Denúncia Licitação Sistema.pdf”, “Doc. 1 - Portaria de nomeação PGM e Procuраções.pdf” e “Doc. 2 – Nota técnica 02.2023-SF. Denúncia 1120230 TCE” (peça nº 32 do SGAP).

Para melhor elucidação, abordaremos de forma separada os argumentos que foram apresentados em cada apontamento.

- **Da defesa apresentada quanto ao apontamento 1: Da indevida adoção do sistema de registro de preços de serviços continuados.**

Afirma o defendente que a natureza continuada dos serviços não tem o condão de impedir, por si só, a utilização do sistema de registro de preço para sua contratação, desde que devidamente fundamentada. Menciona, em seguida, a “Jurisprudência TCE, Processo nº 1007540, Natureza: Denúncia”.

Sustenta que a decisão pela utilização do sistema de registro de preços foi amplamente justificada, observando o que determina os inc. I e III do art. 3º do Decreto Federal nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013.

Aduz que, conforme salientado na Nota Técnica emitida pela Secretaria de Finanças (doc. 2), o Município optou pelo sistema de registro de preços porque o certame em epígrafe visava a contratação de serviços continuados, indispensáveis ao bom funcionamento da Administração Pública, ficando evidenciado no edital, Anexo I – Termo de Referência, que seria o formato que melhor atenderia aos objetivos da Administração no caso concreto.

Informa que a realização do certame buscou atender ao Poder Executivo e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Municipal de Pouso Alegre – MG, dentre eles a Câmara Municipal e o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais – IPREM (autarquia municipal), visando às determinações do Decreto Federal nº 10.540/2020, que dispõe sobre padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

Afirma, por fim:

Ad argumentandum, ainda que a implantação do sistema só ocorra uma vez e a manutenção do seu funcionamento seja permanente, o que permitiria a adoção de outro procedimento licitatório, para vários itens licitados o sistema de registro de preços é essencial para assegurar a economicidade e a eficiência da contratação, princípios constitucionais norteadores da boa gestão pública.

Em face do exposto, resta esclarecido que a opção pela utilização do procedimento especial de registro de preços, prevista no art. 15, da Lei nº 8.666/1993, não ocasionou nenhum dano ao erário, o que foi, inclusive, reconhecido pelo parecer da Unidade Técnica do TCEMG, no item 2.6.8.

- **Análise da Unidade Técnica.**

Primeiramente, verifica-se que o objeto do certame diz respeito à contratação de serviço de fornecimento de sistema informatizado de gestão para atender as Secretarias e Superintendências da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre. Vejamos:

1.1 O objeto desta licitação é o registro de preços para a escolha da proposta mais vantajosa para a CONTRATAÇÃO PARA FORNECIMENTO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE GESTÃO, INCLUINDO SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO, MIGRAÇÃO DE DADOS, TREINAMENTO, IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO, GARANTIA DE ATUALIZAÇÃO LEGAL, ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA E SUPORTE TÉCNICO, para atender as necessidades das Secretarias e Superintendências da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre/MG, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Na análise inicial (peça nº 24), a CFEL entendeu pela impossibilidade da contratação dos serviços objeto do certame pelo sistema de registro de preços, uma vez que o serviço descrito no objeto do Pregão nº 86/2022 não se enquadra nas hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013.

Conforme explicado pela CFEL na análise inicial, a contratação de sistema informatizado de gestão deve ser integrada entre si, não se admitindo contratação parcelada das soluções de software, ou contratação frequente, devido à natureza continuada do serviço. Ademais, a contratação foi realizada para atender as Secretarias e Superintendências da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre/MG, bem como o quantitativo a ser demandado foi definido previamente, não se enquadrando o objeto do Edital nas hipóteses em que se permite a utilização do Sistema de Registro de Preços.

Pois bem.

Essa Unidade Técnica, em sede de reexame, corrobora o entendimento exarado pela CFEL, por também não vislumbrar o enquadramento do objeto nas hipóteses previstas para o sistema de registro de preços.

A peça defensiva não trouxe informação ou documentação relevante que abonasse esse entendimento, limitando-se a afirmar que a natureza continuada dos serviços não tem o condão de impedir, por si só, a utilização do sistema de registro de preço para sua contratação, desde que devidamente fundamentada.

Entretanto, não se verificou a irregularidade apenas em razão da natureza continuada dos serviços. Trata-se, conforme bem mencionou a CFEL, de sistemas que guardam

Superintendência de Controle Externo
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

conectividade entre si, e não houve a devida indicação de que as contratações frequentes ou aquisição de softwares com previsão de entregas parceladas pudessem ser realizadas sem prejudicar a uniformização dos procedimentos, o compartilhamento de informações, a confiabilidade e integração dos dados e mesmo a redução dos custos da contratação.

A própria jurisprudência referenciada pelo defendente afirma que se deve analisar caso a caso a utilização do sistema de registro de preços. Vejamos (Denúncia nº 1007540, Relator Adonias Monteiro, sessão em 08/02/2022):

Inicialmente, sobre a possibilidade de realização de registro de preços para a contratação de serviços de natureza contínua, venho me manifestando no sentido de **que sua adequação deve ser analisada no caso concreto, inicialmente pela Administração responsável pelo certame e oportunamente pelo órgão de controle, com base no enquadramento da situação real às hipóteses previstas no regramento que autorizam a utilização do sistema de registro de preços e nas vantagens obtidas com a sua utilização**, a exemplo do julgamento da Denúncia n. 1058701, de minha relatoria, Segunda Câmara, sessão do dia 17/9/2020, assim ementada:

DENÚNCIA. PREFEITURA. PREGÃO PRESENCIAL. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. COMPATIBILIDADE DO SERVIÇO DE COLETA, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS DE SERVIÇOS DE SAÚDE COM A MODALIDADE LICITATÓRIA PREGÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LICITAÇÕES DE SERVIÇOS CONTÍNUOS. VANTAJOSIDADE AVALIADA NO CASO CONCRETO. PROCESSO DE INCINERAÇÃO. NÃO EXCLUSÃO DE OUTRAS TECNOLOGIAS DISPONÍVEIS. INEXISTÊNCIA DE PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS. IRREGULARIDADE. CONTRADITÓRIO NÃO EFETUADO. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. ATUAÇÃO PEDAGÓGICA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. [...] 2. A natureza continuada do serviço não tem o condão de impedir, por si só, a utilização do sistema de registro de preços, desde que devidamente fundamentada, pois, em razão dos consideráveis benefícios, o seu uso deve ser priorizado. [...]

(Grifamos)

De toda sorte, apesar de não ter sido feita a melhor escolha por parte da Administração Pública, essa Unidade Técnica entende que a conduta do gestor, embora irregular, não se reveste de gravidade apta à aplicação de sanção por parte dessa Corte de Contas. A um, pois não foram observados maiores prejuízos ao certame, nem prejuízo ao erário da Municipalidade em decorrência da mencionada contratação; a dois, pois, no caso concreto, não foi constatada má-fé do gestor na utilização do sistema de registro de preços, especialmente por constar no “Anexo I – Termo de referência. - 17. DA

MODALIDADE” suscinta fundamentação com a supostas vantagens que entendeu estarem presentes.

Pelo exposto, essa Unidade Técnica opina pela **rejeição** das razões de defesa e pela **manutenção** do apontamento: “Da indevida adoção do sistema de registro de preços de serviços continuados”.

Como não houve maiores prejuízos ao certame e ao erário municipal, e nem se verificou má-fé na utilização desse método de contratação pelo gestor público, essa Unidade Técnica entende ser cabível **RECOMENDAÇÃO** ao Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino para que utilize o sistema de registro de preços em casos análogos quando se verifique, de forma clara e objetiva, que as contratações frequentes ou aquisição de softwares com previsão de entregas parceladas possam ser realizadas sem prejudicar a uniformização dos procedimentos, o compartilhamento de informações, a confiabilidade e integração dos dados e mesmo a redução dos custos da contratação.

- **Da defesa apresentada quanto ao apontamento 2: Da irregularidade do requisito da implantação e migração do sistema.**

Afirma o defendente que o Edital é nítido ao dispor que o contratado terá acesso aos dados, em formato “.txt”, no momento da implantação, a fim de que seja importado convertido para o SGDB do licitante. O instrumento editalício esclarece que a não indicação do tipo do SGBD no ato convocatório ocorre sob o intento da não restrição do certame a nenhum modelo específico daqueles mais utilizados no mercado. “Ou seja, trata-se de medida voltada à concorrência, não se podendo, portanto, considerar eventual irregularidade a esse respeito”.

Aduz que a Administração Municipal de Pouso Alegre “visou única e exclusivamente demover dificuldades – que já ocorreram anteriormente, e inclusive foram judicializadas, quando da alteração de sistema de gestão – para ter acesso ao seu banco de dados administrado por outras empresas fornecedoras de sistema de gestão, o que poderia vir a causar prejuízos incalculáveis à Municipalidade”.

Informa que os termos definidos no Edital e devidamente publicados não foram objeto de impugnação e questionamento administrativos, “o que ensejou e balizou, ao lado das razões apresentadas pelos gestores do Município, o **indeferimento da medida cautelar** requerida, pelo Relator Conselheiro Cláudio Couto Terrão”.

Sustenta que, no que concerne às alegações de irregularidade no requisito implantação e migração do sistema, todas as informações necessárias referentes a quantificação dos números e usuários, bem como das horas de treinamento para cada módulo, encontram-se explicitadas no Termo de Referência anexo ao Edital.

Afirma por fim:

Também não procedem as alegações de suposta ausência de informações acerca do banco de dados a serem migrados, haja vista constar expressamente do Edital as informações: (i) de que o contratado teria acesso total aos dados, no momento da implantação, o que subentende ser de praxe; e (ii) de rotinas nos procedimentos de mudanças/migrações de sistemas, comuns e de conhecimento das empresas que se propõem a participar de certames desta natureza.

Finalmente, cumpre registrar que contrariamente ao que alega a Denunciante, as definições inerentes aos requisitos tecnológicos a serem cumpridos pelo sistema são claras, como exemplo, as contidas nos itens 12 (que se refere ao Ambiente Computacional) e 13 (Padrão Tecnológico a ser atendido).

- **Análise da Unidade Técnica.**

A CFEL, na análise inicial, entendeu que as informações acerca da carga horária e da quantidade de usuários que participarão do treinamento se encontravam devidamente especificadas no Termo de Referência, não havendo irregularidade a ser sanada. Entretanto, com relação à quantidade de dados a serem migrados e qual o tipo de Banco de Dados, verificou que o Edital foi omissivo neste ponto.

Afirmou que a Administração, ao estabelecer o objeto a ser licitado, deverá fazê-lo de forma precisa e satisfatória, descrevendo-o de forma que traduza a sua real necessidade, com todas as características indispensáveis.

Superintendência de Controle Externo
 Diretoria de Controle Externo dos Municípios
 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Colacionou o art. 3, inciso II, da Lei nº 10.520/02, que preconiza: “a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição”.

Concluiu pela procedência parcial do apontamento, vez que a irregularidade se apresenta apenas em relação à ausência no edital quanto à quantidade de dados a serem migrados e qual o tipo de Banco de Dados. Quanto ao número estimado de usuários a serem treinados e à quantidade de horas do treinamento, não vislumbrou a irregularidade apontada na denúncia.

Pois bem.

Compulsando as razões de defesa, essa Unidade Técnica entende ser razoável o argumento de que não houve indicação do tipo do SGBD (Sistema de Gerenciamento de Banco de Dados) no ato convocatório sob o intento da não restrição do certame a nenhum modelo específico daqueles mais utilizados no mercado, tratando-se de medida voltada à ampla concorrência.

Quanto à quantidade de dados a serem migrados, essa Unidade Técnica entende que as exigências previstas no Edital, relativas aos requisitos tecnológicos a serem cumpridos pelo sistema, são suficientes para afastar a irregularidade apontada. O item 12 se refere ao Ambiente Computacional e o item 13 quanto ao Padrão Tecnológico a serem atendidos. Vejamos o elucidativo item 12.18 do Termo de Referência (fl. 72, arquivo 2824764):

12.18 Portanto, a proponente deverá apresentar junto a proposta a memória de cálculo da configuração projetada para o pleno funcionamento do sistema conforme necessidades atuais da CONTRATANTE, especificando cada um dos recursos abaixo, incluindo alocação mínima de espaço e disco, como especificado:

MEMÓRIA DE CÁLCULO CUSTOS INICIAIS DO DATA CENTER		DC PRINCIPAL		IMAGENS - OCR	
ITEM	UN. DE MEDIDA	QTDE	VALOR (RS)	QTDE	VALOR (RS)
Link	Mb				
Processador	vCPU				
Memória	GB				
HD - Banco de Dados	GB	1100		100	
HD - Backup	GB	2800		2600	
HD - Imagens/Arquivos	GB	300		1200	
SUB TOTAL MENSAL					
VALOR TOTAL MENSAL					

12.19 Com o passar do tempo de utilização e efetivo armazenamento e rotinas da contratante, poderá ser necessária a ampliação dos recursos do datacenter disponibilizados pela contratada, motivo pelo qual é necessário que sejam também cotados os custos de eventuais aumentos dos recursos de informática disponibilizados, conforme tabela a seguir:

Vê-se que o edital especificou detalhadamente a alocação mínima e o espaço de disco necessário ao pleno funcionamento do sistema, e ainda dispôs, no item 12.19, sobre eventual necessidade de ampliação dos recursos do datacenter disponibilizados pela contratada. Logo, não se verifica irregularidade na não especificação da quantidade de dados a serem migrados, sendo essa informação suprida pelo item 12.18.

Pelo exposto, essa Unidade Técnica opina pelo **acolhimento** das razões de defesa e, conseqüentemente, pela **improcedência** do apontamento: “Da irregularidade do requisito da implantação e migração do sistema”.

- **Da defesa apresentada quanto ao apontamento 3: Das irregularidades na prova de conceito – subjetividade, prazo exíguo, requisitos técnicos excessivos.**

Especificamente em relação à prévia divulgação dos examinadores, o defendente afirma inexistir, no ordenamento jurídico, norma que exija a sua prévia divulgação, o que, por si só, já levaria à ausência da irregularidade apontada, “sendo certo que há previsão editalícia que impõe a sua nomeação, designação e divulgação em momento anterior à realização da prova de conceito, o que já se considera suficiente para atendimento ao princípio da publicidade”.

Afirma, por fim:

Aliás, não se percebe como tal circunstância poderia levar à nulidade do certame, pois a prova será acompanhada (como de fato já o foi) por banca imparcial e capacitada, devidamente nomeada em momento anterior à demonstração. No máximo, a omissão do edital com relação às informações da comissão se trata de uma mera irregularidade, de modo que seja conferida orientação para os futuros certames.

- **Análise da Unidade Técnica.**

A CFEL, na análise inicial, afirmou que não há, no ordenamento jurídico pátrio, norma que exija divulgação prévia dos nomes dos membros de uma comissão técnica que faça a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Superintendência de Controle Externo Diretoria de Controle Externo dos Municípios 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

avaliação do objeto em um teste de conformidade. Todavia, fez menção ao julgado do TCU de nº 006.573/2009-5, que entendeu por essa exigência e recomendou a correção daquele certame, designando-se previamente a referida comissão.

Assim, consignou que a designação dessa comissão deve se dar em data anterior à divulgação do Edital, conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1488/2009, razão pela qual considerou procedente a denúncia quanto a este ponto.

Pois bem.

Compulsando as razões de defesa, verifica-se que a irregularidade apontada pela CFEL não ocasionou maiores prejuízos ao certame, nem se observa prejuízo ao erário municipal em razão da ausência narrada.

Ademais, tendo em vista inexistir, no ordenamento jurídico, norma que exija a divulgação, em momento anterior à publicação do Edital, da comissão técnica que faça a avaliação do objeto em um teste de conformidade, essa Unidade Técnica não verifica conduta grave apta a ensejar aplicação de sanções por parte dessa Corte de Contas, razão pela qual opina pelo **acolhimento** das razões de defesa e pela **improcedência** da denúncia quanto a este apontamento.

Por outro lado, conforme pleiteado pelo defendente, esse órgão técnico sugere que o entendimento da CFEL sirva como **RECOMENDAÇÃO** ao gestor público para que, em próximos certames, em prestígio aos princípios da publicidade, do julgamento objetivo, da isonomia e da segurança jurídica, designe a comissão técnica de avaliação de testes de conformidade em data anterior à divulgação do Edital.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, essa Unidade Técnica opina pela **rejeição** das razões de defesa e pela **procedência** da denúncia quanto ao seguinte apontamento:

- Apontamento 1: Da indevida adoção do sistema de registro de preços de serviços continuados.

Por outro lado, opina pelo **acolhimento** das razões de defesa e pela **improcedência** da denúncia quanto aos seguintes apontamentos:

- Apontamento 2: Da irregularidade do requisito da implantação e migração do sistema.
- Apontamento 3: Das irregularidades na prova de conceito – subjetividade, prazo exíguo, requisitos técnicos excessivos.

Quanto ao primeiro apontamento, como não houve maiores prejuízos ao certame e nem ao erário municipal, e nem se observou má-fé na utilização do sistema de registro de preços pelo gestor público, essa Unidade Técnica entende ser cabível **RECOMENDAÇÃO** ao Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino para que utilize o sistema de registro de preços em casos análogos quando se verificar, de forma clara e objetiva, que as contratações frequentes ou aquisição de softwares com previsão de entregas parceladas possam ser realizadas sem prejudicar a uniformização dos procedimentos, o compartilhamento de informações, a confiabilidade e integração dos dados e mesmo a redução dos custos da contratação.

Quanto ao terceiro apontamento, embora se tenha opinado pelo acolhimento das razões de defesa, essa Unidade Técnica sugere que o entendimento da CFEL sirva como **RECOMENDAÇÃO** ao Sr. Silvestre Candido de Souza Turbino para que, em próximos certames, em prestígio aos princípios da publicidade, do julgamento objetivo, da isonomia e da segurança jurídica, designe a comissão técnica de avaliação de testes de conformidade em data anterior à divulgação do Edital.

À consideração superior.

1ª CFM/DCEM, 20 de março de 2023.

Hugo Carvalho Soares de Lima

Analista de Controle Externo

Mat. 03251-1