

PROCESSO Nº: 1.114.421
NATUREZA: DENÚNCIA
ÓRGÃO: PREFEITURA DE SERRA AZUL DE MINAS
DENUNCIANTE: AILTON FERREIRA DE ASSIS - ME
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
ANO REF.: 2022

EXAME INICIAL

Versam os presentes autos sobre denúncia oferecida por Ailton Ferreira de Assis - ME, diante de supostas irregularidades no Pregão Presencial nº 046/2021, Processo Licitatório nº 061/2021, instaurado pela Prefeitura Municipal de Serra Azul de Minas, tendo por objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços em suporte técnico contábil e licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, para a gestão pública municipal, com os serviços de conversão de dados, implantação, treinamento, manutenção, suporte técnico e acompanhamento durante o período contratual, conforme especificações constantes no Anexo I deste Edital”, nos termos da petição inicial e do edital anexados nas peças nº 01 e 02 do SGAP, com pedido de suspensão liminar do certame.

Em síntese, a denunciante aponta as seguintes irregularidades:

a) a pregoeira desclassificou a denunciante, por não ter apresentado proposta para o item nº 02 – Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, apesar de ter apresentado proposta para o item nº 01 - Prestação de Serviços em suporte técnico contábil;

b) não obstante a denunciante ter manifestado a intenção de interpor recurso administrativo, a pregoeira deu prosseguimento ao certame, classificando a proposta da empresa HLH – Assessoria e Consultoria Ltda., que na mesma assentada, foi declarada habilitada e vencedora do certame;

c) a contratação de serviços contábeis e de *software* não podem ser aglutinados, conforme decidido na Denúncia nº 1.031.540 e outras decisões proferidas por esta Corte de Contas.

O Relator verificou que em 06/01/2022 foi assinado o respectivo instrumento contratual, cujos extratos de Contrato e de Adjudicação/Homologação foram publicados no Diário Oficial dos Municípios Mineiros, em 07/01/2022, razão pela qual considerou prejudicado o pedido de suspensão liminar do certame, conforme decisão monocrática anexada na peça nº 21 do SGAP.

Analisando os fatos apresentados, constatamos a necessidade da realização de diligência para a complementação da instrução processual, de modo a permitir o exame dos fatos denunciados, nos termos do art. 140, §§ 2º e 3º da Resolução nº 12/2008 (Regimento Interno do TCEMG).

Assim, com fundamento no art. 1º da Portaria nº 05/2021 do Gabinete do Conselheiro Wanderley Ávila, a qual delegou ao titular da Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM), competência para determinar, após análise das correspondentes Coordenadorias, a realização de diligências, objetivando a requisição de documentos, os pedidos de esclarecimentos complementares ou as providências necessárias à instrução dos processos vinculados às suas atribuições, solicitamos à Diretoria de Controle Externo dos Municípios (DCEM) a realização de diligência (peça nº 23 do SGAP), consistente na intimação do Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, para que:

a) preste esclarecimentos acerca das irregularidades apontadas na denúncia;

b) apresente cópia integral do Pregão Presencial nº 046/2021, Processo Licitatório nº 061/2021, contendo as fases interna e externa, bem como os contratos firmados.

A Diretoria de Controle Externo (DCEM) solicitou a realização da diligência nos termos requeridos por esta Coordenadoria, conforme despacho anexado na peça nº 24 do SGAP.

Devidamente intimado, o referido agente público apresentou manifestação, anexada na peça nº 46 do SGAP, bem como a documentação do citado procedimento licitatório, composto de 396 folhas, anexada nas peças 27/47 do SGAP.

Nesses termos, os autos vieram a esta Unidade Técnica para o exame inicial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Das irregularidades apontadas

II.1.1 Da desclassificação da empresa denunciante por ter apresentado proposta de preços para um único item (serviços em suporte técnico contábil)

Em síntese, a denunciante se insurge contra a sua desclassificação pela pregoeira, por não ter apresentado proposta de preços para os 02 (dois) itens licitados, alegando que apresentou proposta para o item nº 01 - Prestação de Serviços em suporte técnico contábil.

Da manifestação do prefeito municipal (peça nº 46 do SGAP):

O prefeito alega que o ato que desclassificou a denunciante foi devidamente justificado na ata da sessão pública da licitação e na decisão do recurso administrativo interposto, conforme o subitem 8.2 do edital, o qual dispõe sobre a inabilitação do licitante caso a proposta comercial esteja em desacordo com os termos do edital.

Ademais, consigna que a partir do modelo de proposta comercial previsto no anexo II do edital, é evidente que a proposta deve ser apresentada contendo os dois itens licitados e que a denunciante apresentou a sua proposta comercial contendo apenas o item referente a assessoria contábil (item 01), o que justificou a sua desclassificação do certame.

Análise:

Analisando o edital do certame, constata-se que o Pregão Presencial nº 046/2021 adotou o tipo de licitação de menor preço global (fl. 82, peça nº 41), o que implica que o licitante deveria apresentar proposta para os 02 (dois) itens licitados: item nº 01 (prestação de serviços especializados em suporte técnico contábil com a finalidade de atender as demandas dos serviços contábeis do município) e item nº 02 (licenciamento de

uso de programas de computador integrado), conforme modelo de proposta comercial, anexo II do edital (fls. 161/162, peça nº 28).

O item 2.1 do edital (fls. 83/84, peça nº 41) deixa implícito que o objeto do certame engloba os referidos itens:

2.1. A presente licitação tem como objeto a Contratação de empresa para prestação de serviços em suporte técnico contábil e Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, para a gestão pública municipal, com os serviços de conversão de dados, implantação, treinamento, manutenção, suporte técnico e acompanhamento durante o período contratual, conforme especificações constantes no Anexo 1 deste Edital. (Grifo nosso)

O subitem 8.2 do edital (fl. 92, peça nº 41) dispõe que serão desclassificadas as propostas que forem elaboradas em desacordo com o edital.

Como a denunciante apresentou proposta apenas para o item nº 01, teve a sua proposta devidamente desclassificada pela pregoeira, conforme a ata da sessão de julgamento (fls. 303/304, peça nº 32), em conformidade com o edital do certame.

Portanto, a conduta da pregoeira observou o princípio da legalidade, razão pela qual concluímos pela improcedência dos fatos denunciados.

Registre-se que a questão atinente a legalidade da aglutinação dos itens será analisada no subitem II.1.3 deste relatório.

II.1.2 Da inobservância ao prazo recursal

A denunciante alega que foi inabilitada pela pregoeira por não ter apresentado proposta para o item 02 - Licenciamento de uso de sistemas de informática integrados, tendo informado que iria interpor recurso administrativo, haja vista ter apresentado a proposta para o item 01 - prestação de serviços em suporte técnico contábil.

No entanto, informa que a pregoeira, conforme consta na ata do dia 28/12/2021, deu prosseguimento ao processo da licitação, classificando a proposta da empresa HLH Assessoria e Consultoria Ltda., negociando preços, proclamando-a como vencedora na importância de R\$ 296.523,50, no total dos 02 itens.

Em seguida, informa que a pregoeira procedeu a abertura do envelope nº 02, contendo a documentação de habilitação, observando a regularidade da empresa vencedora do certame, sendo julgada habilitada pela pregoeira e pela equipe de apoio.

Da manifestação do prefeito municipal (peça nº 46 do SGAP):

O prefeito alega que não há irregularidade em dar continuidade a fase de julgamento mesmo com a interposição do recurso.

E, nesse caso, sustenta que “a pregoeira agiu corretamente, pois recebeu o recurso, que em regra tem apenas efeito devolutivo, e oportunizou a recorrente a apresentar as suas razões (31/12/2021) e a empresa vencedora contrarrazões (03/01/2022), tendo em tempo hábil sido julgado (05/01/2022), motivo que ensejou a adjudicação e homologação do certame, e consequente assinatura do contrato”, nos termos do edital do certame.

Análise:

A respeito da apresentação de recurso, o art. 4º, inciso XVIII da Lei nº 10.520/2002 dispõe:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

XVIII - **declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer**, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos; (Grifo nosso)

Por sua vez, o edital (fl. 95, peça nº 41) repetiu o texto legal:

9.1. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 03 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começa a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos, nos termos do art. 4º, inciso XVIII da Lei 10.520/2002.

No pregão, conforme ensinamento doutrinário, a fase recursal é concentrada, ou seja, há um único momento para recorrer:

Licitação – Pregão – Atos do pregoeiro – Recurso – Concentração – Questionamento de qualquer decisão adotada – Possibilidade – Renato Geraldo Mendes:

No pregão, a fase recursal é concentrada, ou seja, há um único momento para recorrer. Não há qualquer inconstitucionalidade em relação ao fato de ter sido definido um único momento para se viabilizar o recurso. Haveria inconstitucionalidade, no entanto, se não houvesse uma etapa destinada às discussões das decisões do pregoeiro. **Em razão da concentração da fase de recurso, todas as decisões que tenham sido adotadas pelo pregoeiro durante a licitação podem ser objeto de questionamento, sem exceção.** Nesse sentido, o recurso pode ter por objeto qualquer ato de cunho decisório adotado pelo pregoeiro em qualquer uma das etapas do pregão, a contar da apresentação das propostas.¹ (Grifo nosso)

Nesses termos, compulsando os autos do procedimento licitatório, constata-se que, após a sessão de abertura das propostas e da análise da habilitação (fls. 303/304, peça nº 32), a denunciante manifestou interesse e apresentou oportunamente recurso contra a sua desclassificação, (fls. 307/310, peça nº 32), a empresa vencedora, HLH Assessoria e Consultoria Ltda., apresentou contrarrazões recursais (fls. 312/317, peça nº 32), e, por fim, o prefeito municipal proferiu decisão, negando provimento ao recurso interposto (fls. 318/321, peças nº 31 e 32), em conformidade com o citado dispositivo legal.

Assim, concluímos pela improcedência dos fatos denunciados, uma vez que foi observado o prazo recursal.

II.1.3 Da aglutinação dos serviços de suporte técnico contábil (item nº 01) e do licenciamento de uso de programas de computador integrado (*software*) (item nº 02)

A denunciante alega que os serviços contábeis e a disponibilização de *software*, objeto licitado, não podem ser aglutinados, conforme a decisão desta Corte nos autos da Denúncia nº 1.031.540.

Da manifestação do prefeito municipal (peça nº 46 do SGAP):

O prefeito sustenta que a aglutinação de itens em um processo licitatório pode ser justificada quando se trata de itens que são necessários para melhor execução, eficiência e operabilidade, como é o caso da licença de uso de *software* de gestão pública e da assessoria contábil, vez que os itens se comunicam.

¹ Consultoria Zênite

Nessa situação, entende que um item é responsável em assessorar no planejamento, desenvolvimento e na elaboração das informações contábeis do município; assim como o outro item (sistema) é responsável por armazenar, concatenar e ser ferramenta que possibilita o envio dessas informações aos órgãos fiscalizadores como o TCE/MG.

Ressalta que a doutrina e a jurisprudência têm entendido que a aglutinação de itens é possível e pode trazer economia de recursos para a administração pública.

Destaca ainda que a eventual contratação de itens de forma separada pode acarretar potenciais prejuízos à administração pública, uma vez que a administração ficaria responsável por fiscalizar dois vínculos que poderiam ser apenas um, além de existir a possibilidade de que o prestador de serviços contábeis não tenha familiaridade no manuseio e/ou lançamento de dados em um sistema desconhecido, o que poderia resultar em uma prestação de serviços ineficiente.

Alega que a doutrina é unânime ao afirmar que a aglutinação de itens em uma licitação é possível desde que estejam presentes os requisitos previstos na Lei nº 8.666/93, como a necessidade de se manter a equivalência entre os itens e a possibilidade de se obter vantagens em termos de economia de escala e de custos, citando jurisprudência desta Corte sobre a matéria.

Sustenta que posicionamento do Tribunal de Contas da União também se coaduna com os precedentes do TCE/MG, haja vista que o órgão registrou na Súmula nº 247 o entendimento prevalecente no sentido de que o parcelamento deve ocorrer nos casos em que for técnica e economicamente viável e quando não houver prejuízo para o conjunto do objeto a ser contratado.

Por fim, conclui que embora a regra seja a divisibilidade do objeto, há que se considerar que os sistemas informatizados pretendidos guardam interconexão entre si, e que um único fornecedor/prestador poderá gerar melhores condições de interconectividade entre o sistema e a assessoria padronizado e melhores resultados.

Análise:

Inicialmente, cabe ressaltar que ainda que inevitável a relação entre a contabilidade e a utilização de *software* de Sistema em Gestão Pública, a prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria e/ou assessoria contábil e a disponibilização de *software* para o desenvolvimento dos trabalhos, objetos do edital analisado, são objetos notadamente distintos, oferecidos no mercado por empresas diversas e que possuem tanto natureza quanto forma de prestação de serviço diferenciada, não havendo relação de imprescindibilidade, que justifique a contratação integrada de consultoria/assessoria contábil e a disponibilização de *software*. Há nítida aglutinação entre atividades instrumentais e finalísticas da Administração.

A Administração Pública, ao definir o objeto da licitação, deverá verificar se é possível dividi-lo em parcelas que visam aproveitar as peculiaridades e os recursos disponíveis no mercado, sem o condão de prestigiar algum licitante em detrimento de outros. O parcelamento é importante porque possibilita a participação de empresas de menor porte nas licitações, ampliando, em tese, a competitividade e possibilitando a contratação de uma proposta que seja mais vantajosa, conforme o que dispõe o art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993.

Na interpretação desse dispositivo, a jurisprudência é pacífica, sedimentando o entendimento de que o parcelamento é a regra, quando econômica e tecnicamente viável. Para tal aferição, a viabilidade econômica relaciona-se com o risco de o fracionamento ocasionar ou não o aumento do preço unitário pago pela Administração Pública, e a viabilidade técnica deve ser entendida como sendo a possibilidade de divisão do objeto sem causar prejuízo na qualidade ou inviabilidade de sua execução. No plano normativo não remanescem dúvidas quanto à obrigatoriedade de parcelamento do objeto divisível, cabendo ao administrador público avaliar a viabilidade técnica e econômica de fazê-lo no caso concreto.

Nesse sentido, o enunciado da Súmula nº 114 deste Tribunal de Contas foi redigido, para orientar acerca desta questão:

SÚMULA 114:

É obrigatória a realização de licitação por itens ou por lotes, com exigências de habilitação proporcionais à dimensão de cada parcela,

quando o objeto da contratação for divisível e a medida propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampla participação de licitantes, sem perda da economia de escala, adotando-se, em cada certame, a modalidade licitatória compatível com o valor global das contratações. (PUBLICADA NO “MG” DE 12/05/10 - PÁG. 53 - MANTIDA NO D.O.C. DE 07/04/14 – PÁG. 04)

Cabe assinalar que há no mercado diversas empresas que prestam exclusivamente serviços de consultoria e assessoria contábil, enquanto existem outras que trabalham apenas com o desenvolvimento e licenciamento de sistemas de gestão pública (*software*), não havendo nenhum impedimento para que esses fornecedores atendam de maneira adequada, cada um em sua área de atuação, as demandas de seus clientes na Administração Pública.

Assim, a escolha pela não-divisibilidade deve estar técnica e previamente **justificada na fase interna da licitação**, a fim de que seja demonstrado que se trata da melhor alternativa para o caso, sob pena de infringir diretamente os princípios norteadores da licitação, como o da eficiência, da economicidade, da isonomia e da competitividade.

Nesse sentido, ao analisar a matéria em apreço, nos autos do Recurso Ordinário nº 1.102.340, o Ministério Público de Contas ressaltou a importância da justificativa para a aglutinação de objetos distintos:

Em sua peça recursal, o *Parquet* sustentou que apesar de ser excepcionalmente possível aglutinar objetos distintos, **é vital que haja sólida justificativa que embase tal decisão do administrador**, de modo que se coíba a restrição injustificada da competitividade do certame. Para o MPC, o Município de Argirita partiu de pressuposto vago e não comprovado de que **os serviços de consultoria contábil a serem prestados e o fornecimento de software de gestão** só atingiriam a integralidade necessária se fornecidos pela mesma empresa. (Grifo nosso) (TCE/MG, Pleno, Processo nº 1.102.340, Recurso Ordinário, Relator Conselheiro Substituto Telmo Passareli, j. 14/12/2022)

No mesmo sentido, apreciando caso de contratação de assessoria e consultoria contábil com disponibilização de *software*, esta Corte decidiu que a falta de parcelamento do objeto deve ser justificada nos autos do procedimento licitatório:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. **CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL COM DISPONIBILIZAÇÃO DE SOFTWARE.** PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. HOMOLOGAÇÃO. NÃO ACOLHIMENTO. MÉRITO. DIRECIONAMENTO DO CERTAME. INEXISTÊNCIA DE PROVA. PRINCÍPIOS DA RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONOMIA PROCESSUAL. EXTINÇÃO DOS AUTOS SEM

RESOLUÇÃO DE MÉRITO. REGRA GERAL DO CONCURSO PÚBLICO. PECULIARIDADES LOCAIS POSSIBILIDADE DE TERCEIRIZAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. INTERCONEXÃO ENTRE OS SERVIÇOS E SISTEMAS CONTRATADOS. IMPROCEDÊNCIA. FALTA DE MOTIVAÇÃO ACERCA DAS POSSIBILIDADES DE COMPRA, LOCAÇÃO OU UTILIZAÇÃO DE OUTROS SOFTWARES. DISCRICIONARIDADE. IMPROCEDÊNCIA. PREVISÃO DE PRORROGAÇÃO CONTRATUAL. ESTIMATIVA INADEQUADA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO FINANCEIRO. CONTABILIDADE MUNICIPAL. SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. AUSÊNCIA DE PLANILHA DE ORÇAMENTO DETALHADO E DE CUSTOS UNITÁRIOS. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

(...)

4. **A falta de parcelamento do objeto deve ser justificada nos autos do procedimento licitatório**, de modo a demonstrar a vantajosidade para a Administração e para o interesse público, como é o caso de serviços e sistemas que se pretende contratar guardarem interconexão entre si, de modo que a locação do sistema por um único prestador poderia gerar, em tese, melhores condições técnicas de interconectividade entre os *softwares*, além de facilitar a manutenção, o treinamento, as atualizações e customizações. (TCE/MG, Segunda Câmara, Processo nº 1.077.127, Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, j. em 1º/10/2020)

No caso concreto, compulsando os autos do procedimento licitatório, anexado nas peças 27/47 do SGAP, constata-se a ausência na fase interna da licitação (fls. 01/183) da justificativa para a não divisão do objeto licitado.

Registre-se que no parecer jurídico inicial (fls. 177/181, peça nº 28), a assessoria jurídica não examinou a questão atinente à matéria em tela.

No tocante à competitividade do certame analisado, constata-se a participação de apenas 02 (duas) empresas licitantes (Ailton Ferreira de Assis e HLH Assessoria e Consultoria Ltda.), conforme a ata da sessão do pregão (fls. 303/304, peça nº 32). À vista disso, percebe-se, em princípio, que a não divisão dos objetos examinados pode ter restringido a competitividade do certame.

Pelo exposto, conclui-se que, tendo em vista a possível restrição à competição, a escolha pela não-divisibilidade do objeto deveria ter sido adequadamente fundamentada na fase interna do procedimento licitatório, demonstrando ser a melhor alternativa para a contratação em tela, o que, pela análise da fase interna da licitação, não ocorreu.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, concluímos pela procedência parcial da denúncia em função da ausência da adequada fundamentação pela escolha pela não-divisibilidade do objeto licitado, na fase interna dos autos do procedimento licitatório, demonstrando ser a melhor alternativa para a contratação em tela, conforme análise do subitem II.1.3 deste relatório.

Assim sendo, após a manifestação preliminar do Ministério Público de Contas, entendemos que o Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, e a Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, pregoeira e subscritora do edital (fls. 82/100, peça nº 41 do SGAP), devem ser citados para oferecerem defesa em relação à irregularidade assinalada, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

À consideração superior.

3ª CFM, 1º de junho de 2023.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7