



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



PROCESSO N°: 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

REEXAME

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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.

No relatório técnico inicial (peça nº 49 do SGAP), esta Coordenadoria concluiu 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.

E, ainda, pleiteamos a citação do Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, e da Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, pregoeira e subscritora do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



edital (fls. 82/100, peça nº 41 do SGAP), para oferecerem defesa em relação à irregularidade assinalada, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Em manifestação preliminar, o Ministério Público de Contas opinou pela citação dos responsáveis, para, querendo, oferecer defesa em relação à irregularidade apontada, conforme parecer anexado na peça nº 51 do SGAP.

Em seguida, o Relator determinou a citação do Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, da Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, Pregoeira Municipal e subscritora do Edital do Pregão Presencial nº 046/2021, e do Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração e subscritor do Termo de Referência/Especificação do Objeto e da Justificativa da Contratação, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, querendo, apresentassem suas defesas acerca dos fatos contidos na Denúncia e no relatório do Órgão Técnico (peça n. 49 do SGAP), conforme despacho anexado na peça nº 52 do SGAP.

Devidamente citados, os mencionados agentes públicos apresentaram defesa anexada na peça nº 59 do SGAP.

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

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Da irregularidade apontada

II.1.1 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.

Na análise inicial (peça nº 49 do SGAP), esta Coordenadoria concluiu pela 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.

Da defesa dos agentes públicos municipais (peça nº 59 do SGAP):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Os defendentes alegam que a opção da gestão municipal ao licitar os dois itens em conjunto, foi embasada em vários fatores (sinergia e comunicação eficiente; melhores resultados e concentração de serviços; maior desempenho da prestadora; experiência positiva e reconhecimento; ênfase na melhor proposta e não apenas no menor preço).

Passamos a discorrer sobre cada um dos fatores elencados.

A respeito da “sinergia e da comunicação eficiente”, a defesa alega que assessoria contábil e o *software* de gestão pública são elementos interdependentes que se comunicam de maneira integrada para a busca do melhor resultado e que a adoção de um *software* específico para gestão municipal cominada com uma assessoria que conheça a ferramenta que opera, pode facilitar o manuseio e o compartilhamento de dados, agilizando processos e minimizando erros.

No tocante ao fator “melhores resultados e concentração de serviços”, a defesa sustenta que a razão do município buscar a concentração de serviços em um único fornecedor também se justifica devido a eventuais lacunas ou inconsistências que poderiam surgir ao dividir a responsabilidade entre duas empresas distintas e que por se tratar de um serviço complexo e minucioso, a integração entre a assessoria contábil e o *software* de gestão leva a resultados mais precisos, otimizando a elaboração das informações e envio ao sistema.

Especificamente sobre o fator “melhor desempenho da prestadora”, a defesa alega que uma única empresa responsável por ambos os serviços pode oferecer maior agilidade na resolução de problemas e na tomada de decisões e que terá um entendimento mais abrangente das necessidades do município, permitindo ajustes rápidos e customizações específicas no sistema.

Em relação ao fator “experiência positiva e reconhecimento”, a defesa alega que a contratação conjunta dos itens trouxe resultados positivos demonstrados ao município, como evidenciado pela classificação bem-sucedida no ranking de qualidade de dados do Tesouro Nacional e que tal fator atesta que a estratégia adotada está determinada com a busca por melhores práticas e resultados fortes, indicando um reflexo positivo entre a licitação conjunta e a qualidade da gestão.

Por fim, quanto ao fator “ênfase na melhor proposta e não apenas no menor preço”, a defesa alega que a opção por licitar dois itens em conjunto por menor valor global não visa somente a redução de custos, mas sim a busca pela melhor proposta que atenda às necessidades do município e que a avaliação de critérios de qualidade e eficiência permite que a administração escolha uma solução que proporcione resultados superiores, indo além da limitação de uma competição baseada exclusivamente no menor preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Os defendentes sustentam que sob o aspecto legal, a regra é a divisibilidade do objeto, conforme dispõem os artigos 15, IV e 23, §1º da Lei nº 8.666/93 e a Súmula nº 247 do TCU, desde que seja técnica e economicamente viáveis e não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.

Ressaltam que esta Corte possui diversos precedentes nesse mesmo sentido.

Destacam ainda que o fato de não mencionar, na fase interna do certame, a motivação da licitação ser operada com os itens em conjunto, esse mero equívoco formal não ensejou qualquer irregularidade/ilegalidade, principalmente em virtude dos resultados alcançados.

A defesa aduz que o valor contratado está dentro dos limites de valor do mercado, e com fundamento no conjunto de lastro probatório, há que se reconhecer que a opção foi assertiva e não evidencia qualquer irregularidade.

Assim, a defesa conclui que apesar de existem empresas que trabalham com apenas um dos itens licitados, existem outras que trabalham com os dois, o que para este Município restou muito mais vantajoso, por todas as razões expostas.

Análise:

Em que pesem as alegações apresentadas, concluímos que a defesa não ofereceu nenhum fato novo capaz de afastar a irregularidade apontada no relatório técnico inicial (peça nº 49 do SGAP). Senão vejamos:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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) (Grifo nosso)

Conforme assinalado no relatório técnico inicial, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



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, ratifica-se a irregularidade apontada 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.

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.

Esclareça-se que a irregularidade apontada é passível de aplicação de multa ao Sr. Leonardo do Carmo Coelho, Prefeito Municipal de Serra Azul de Minas, à Sra. Cássia Cristina Costa França Pacheco, pregoeira e subscritora do edital (fls. 82/100, peça nº 41 do SGAP) e ao Sr. Agthon Amaral da Silva, Secretário Municipal de Administração e subscritor do Termo de Referência/Especificação do Objeto (fls. 03/61, peças nº 43/45 do SGAP) e da Justificativa da Contratação (fl. 02, peça nº 45 do SGAP), por terem praticado atos com grave infração à norma legal, nos termos do art. 83, I, c/c o art. 85, II da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar nº 102, de 2008).

À consideração superior.

3ª CFM, 22 de agosto de 2023.

Leonardo Barreto Machado
Analista de Controle Externo
TC 2466-7