



PROCESSO N.º : 22.663-7/2018
PRINCIPAL : SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CUIABÁ
RECORRENTES : ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO – Secretário Municipal de Fazenda
AGMAR DIVINO LARA DE SIQUEIRA – Presidente da Comissão Permanente de Licitação
PROCURADORES(AS) : ANGÉLICA LUCI SHULLER – OAB/MT nº 16.791
LUIZ MÁRIO DE BARROS – CPF: 280.535.161-49
ASSUNTO : RECURSOS ORDINÁRIOS
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, insta consignar que os Recursos Ordinários foram submetidos ao exame de admissibilidade pelo Auditor Substituto de Conselheiro Moises Maciel, na época em substituição (doc. digital n.ºs 288948/2019 e 154096/2020), que verificou a presença dos requisitos objetivos e subjetivos, e os admitiu em duplo efeito.

Por oportuno, ratifico o juízo de admissibilidade, por verificar o cabimento dos recursos, a legitimidade dos recorrentes, o interesse recursal, bem como a tempestividade. Quanto à forma, foram interpostos por escrito, assinados por pessoa legitimada, com qualificação dos interessados e apresentação dos pedidos com clareza.

Do mérito.

Conforme relatado, os Recursos de Ordinários versam sobre o Acórdão n.º 89/2019-TP, que julgou procedente as Representações de Natureza Externa n.º 22.663-7/2018 e 22.759-5/2018, com aplicação de multa de 18 UPF's ao senhor Antônio Roberto Possas de Carvalho e de 09 UPF's ao Sr, Agmar Divino Lara de Siquira, além de aplicação de determinações e recomendações à atual gestão, ante as irregularidades apostadas na Concorrência Pública nº 03/2018.

A multa de **18 UPF's** aplicada ao Sr. **Antônio Roberto Possas de Carvalho** se deu em razão das seguintes irregularidades:

- **Irregularidade 1 GB99**, de natureza **grave**, referente à utilização de modalidade licitatória inadequada para o objeto a ser contratado (Multa de 6 UPF/MT) – Item III, “a”, do Acórdão nº 89/2019-TP





- **Irregularidade 6 GB99**, de natureza **grave**, referente à ausência de parcelamento do objeto do procedimento licitatório (Multa de 6 UPF/MT) – Item III, alínea “d”, do Acórdão nº 89/2019-TP.
- **Irregularidade 2 GC13**, de natureza **moderada**, referente à exigência irregular de apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos e ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecidos no Edital (Multa de 3 UPF/MT) – Item III, “b”, do Acórdão nº 89/2019-TP
- **Irregularidade 3 GC17**, de natureza **moderada**, referente à exigência de quantitativos mínimos e referente à exigência de qualificação técnica (Multa de 3 UPF/MT) – Item III, alínea “c”, do Acórdão nº 89/2019-TP

No que tange ao recorrente **Agmar Divino Lara de Siquira**, lhe foi aplicada multa de 09 UPF's em decorrência de duas irregularidades, quais sejam:

- **Irregularidade 6 GB99**, de natureza **grave**, referente à ausência de parcelamento do objeto do procedimento licitatório (Multa de 6 UPF/MT) – Item IV, alínea “b”, do Acórdão nº 89/2019-TP.
- **Irregularidade 4 GC13**, de natureza **moderada**, referente à inclusão no Edital de cláusula que veda participação de empresas reunidas em consórcio e pela ausência de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica; (Multa de 3 UPF/MT) – Item IV, alínea “a”, do Acórdão nº 89/2019-TP.

Para melhor organização e compreensão das teses recursais, analisarei as irregularidades uma a uma, com verificação de todos os argumentos defensivos.

- **Irregularidade 1 GB99**, de natureza **grave**, referente à utilização de modalidade licitatória inadequada para o objeto a ser contratado (Multa de 6 UPF/MT) – Item III, “a”, do Acórdão nº 89/2019-TP. Atribuída exclusivamente ao recorrente **Antônio Roberto Possas de Carvalho**.

Colhe-se do Portal Transparência da Prefeitura Municipal de Cuiabá¹, que o objeto do do processo licitatório em análise – Concorrência Pública n.º 03/2018 é:

A EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA COM SOLUÇÃO QUE CONTEMPLE A MANUTENÇÃO CORRETIVA, ADAPTATIVA E EVOLUTIVA DOS SISTEMAS TRIBUTÁRIOS DO MUNICÍPIO, COM

¹ <http://transparencia.cuiaba.mt.gov.br/portaltransparencia/transparencia/licitacao-contrato/licitacao>





FORNECIMENTO DE FERRAMENTAS PARA A REALIZAÇÃO DE CAMPANHA DE PREMIAÇÃO, CONTROLE DOS CONTRIBUINTE NO REGIME DO SIMPLES NACIONAL E GESTÃO ELETRÔNICA DE PROCESSOS E DOCUMENTOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA-SMF.

Traduzindo em termos mais compreensíveis, a prestação de serviços técnicos a serem executados serão de **fornecimento de licença de uso de sistemas** (ISSQN, Processo Administrativo Digital e Gestão/Controle de operações em cartões magnéticos), fornecimento de suporte técnico presencial e manutenção do sistema de Gestão de Administração Tributária (GAT) e demais sistemas licitados.

Nesse particular, em que pese os argumentos do Recorrente de que a modalidade Concorrência se justifica porque o objeto da licitação não se restringia ao mero fornecimento de um software, mas também de serviços complementares complexos relacionados ao software, primordiais à garantir a arrecadação tributária municipal, que não devem ser classificados como serviços comuns, verifico que razão não lhe assiste.

Isso porque, que a pretensão do órgão público é a contratação de uma solução de software já existente, **haja vista que a exigência de fornecimento de licença de uso de sistema pressupõe que o sistema já seja comercializado**, ou seja, trata-se da contratação de um sistema já desenvolvido e disponível no mercado. Dessa forma não teria necessidade de elaborar e desenvolver um produto novo, bastaria que fosse feitas apenas adaptações conforme as exigências editalícias, a concluir que o tipo adequado para a licitação seria de menor preço.

Importante consignar que o fato de o objeto/serviço ser complexo, não significa que ele não possa ser de natureza comum, com aferições objetivas de padrões de desempenho. Não somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto de pregão, ao contrário, objetos de natureza complexa também podem ser enquadrados como comuns.

Sobre o tema, o Manual de Pregão Eletrônico do TCU², explica com

2

file:///C:/Users/leandror/Downloads/MANUAL%20DE%20PREG%C3%83O%20ELETR%C3%94





clareza que a complexidade de um serviço, não é óbice para que ele seja considerado de como comum. Confira-se:

O bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto, de modo que seja possível a decisão entre os produtos ou serviços ofertados pelos participantes com base no menor preço ou no maior desconto.

A caracterização de um bem ou serviço como comum ou incomum não se confunde com a complexidade do objeto. O que deve ser verificada é a possibilidade de os seus padrões de desempenho e qualidade serem definidos objetivamente em especificações usualmente adotadas no mercado.

É a partir dessa premissa que objetos, a priori, considerados complexos, como, por exemplo, serviços de engenharia ou serviços de TI, podem ser contratados por pregão. Para tanto, é imprescindível que sejam caracterizados como comuns.

Os argumentos concernentes aos critérios diferenciais do objeto da licitação trazidos pelo defendente também não devem prosperar, ainda que os sistemas de gestão tributária estejam tipificados como sistemas complexos, os padrões de desempenho e de qualidade são conhecidos, dominados e oferecidos de forma ampla no mercado, ou seja, ainda continuam sendo um serviço caracterizado como comum. A locação ou o licenciamento de sistemas de gestão pública caracteriza-se como um serviço comum, nos termos do art. 1º, § 1º, da lei nº 10.520/2002.

Com o escopo de propiciar melhor visualização acerca do tema aqui exposto, têm-se os entendimentos da “Nota Técnica nº 02/2008 – SEFTI/TCU” emitida pelo Tribunal de Contas da União, que corroboram acerca do enquadramento de bens e serviços em Tecnologia da Informação como “comuns”, passíveis de contratação pela modalidade Pregão, verbis:

REVISTA DO TCU 119 DOUTRINA

Entendimento I. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente.

Entendimento II. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a





protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.

Entendimento III. Serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos.

Entendimento IV. Em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens e serviços justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão.

Entendimento V. Nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição.

Entendimento VI. A decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, a licitação não poderá ser do tipo “menor preço”, visto que as licitações do tipo “menor preço” devem ser realizadas na modalidade Pregão.

Somando-se a isso, a Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019, do Ministério da Economia, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal, prevê em seu art. 25, Parágrafo Único a obrigatoriedade da utilização da modalidade Pregão para as contratações de soluções de TIC que se enquadrem como bem ou serviço comum. Confira-se:

Art. 25. A fase de Seleção do Fornecedor observará as normas pertinentes, incluindo o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 2002, no Decreto nº 9.507, de 2018, no Decreto nº 3.555, de 2000, no Decreto nº 5.450, de 2005, no Decreto nº 7.174, de 2010, e no Decreto nº 7.892, de 2013, e respectivas atualizações supervenientes.





Parágrafo Único. É obrigatória a utilização da modalidade Pregão para as contratações de que trata esta Instrução Normativa sempre que a solução de TIC for enquadrada como bem ou serviço comum, conforme o disposto no § 1º, art. 9º do Decreto nº 7.174, de 2010.

No caso em comento, a licitação busca uma solução de software pronta, já pré-estabelecida, não sendo necessário mensurar e avaliar a forma de sua execução (desenvolvimento), características de uma atividade de natureza intelectual.

Em relação ao precedente citado pelo recorrente, referente ao julgamento pelo Pleno desta Corte do processo 20.518-4/2014, esclarece-se que se trata de decisão isolada, que não se coaduna com o entendimento do TCE/MT sobre o tema.

Sobre o tema, faço referência às claras explicações feitas pela Secex de Contratações Públicas, no bojo do Relatório Técnico de Recurso (doc. digital 5607/2020).

Posteriormente à decisão trazida como precedente pelo recorrente, houve nova manifestação técnica do TCE/MT na Representação de Natureza Externa nº 19208-2/2016, que tratava justamente de possível descumprimento da decisão mencionada pelo recorrente.

Naquela manifestação, a equipe de auditores de controle externo identificou que, paralelamente à contratação emergencial na época para evitar à descontinuidade de serviço essencial em cumprimento àquela decisão do TCE/MT que determinou o encerramento do contrato e realização de nova licitação, a equipe da Prefeitura Municipal de Várzea Grande elaborou termo de referência para a nova contratação com o devido parcelamento do objeto, **conforme estudo de mercado responsável por identificar que o mercado oferece diversas soluções de software para a gestão tributária, o que resultou na elaboração de novo edital na modalidade Pregão Eletrônico, conforme entendimento prevalecente nos Tribunais de Contas do Brasil, inclusive do Estado de Mato Grosso. Vejamos trecho da manifestação técnica dos auditores de controle externo:**

Alega ainda que buscou ajuda e opinião técnica junto a esta Corte de Contas e que foram orientados que, no caso de licitações que





envolvam aquisições de licenças de software, deve-se avaliar a sua complexidade, devendo ser avaliado se a tecnologia é comumente encontrada ou se carece de desenvolvimento e venda complexa. Procurou ainda a Controladoria Geral do Estado para que orientasse sobre a definição da modalidade e cuja orientação equivaleu àquela apresentada pelo Tribunal de Contas. Diante disso, uma comissão composta pelas Secretarias de Administração, Gestão Fazendária e pela Procuradoria do Município entendeu por suspender o Pregão 53/2016 e unificar a licitação para aquisição dos objetos ali licitados aos que seriam contratados pela área tributária. Esta decisão resultou no processo nº 148/2016 e no Pregão Eletrônico nº 80/2016, cujas referências de contratação muito divergiram do contrato realizado pela área tributária junto a NOTA CONTROL. Nesta nova contratação, tratou-se apenas da aquisição de licenças, não se tratou da disponibilização de mão de obra e da infraestrutura e equipamentos. Logo, não seria justificável outra modalidade licitatória que não fosse o pregão, uma vez que não há a identificação da complexidade do serviço/produto contratado. Alega que foram tomadas as medidas de precaução para que a aquisição se cercasse da qualidade almejada, tais como a qualificação minuciosa das funcionalidades desejadas, a apresentação da ferramenta e a formatação de critérios de julgamento que beneficiassem a qualidade desejada, ou seja, o objeto foi caracterizado como bem e serviço comum devidamente comprovado no termo de referência, conforme previsto no artigo 1º da Lei 10.520/2002 e no Acórdão nº 2.471/2008 - TCU-Plenário e Decreto 5.450/2005.

Percebe-se que aquela decisão levou em conta o entendimento técnico não condizente com a realidade das contratações em tecnologia da informação e que considerou equivocadamente a grande quantidade de requisitos técnicos do software como suficientes para caracterizar a complexidade da solução, enquanto o entendimento técnico dominante no país e refletido nos diversos manuais de boas práticas e decisões reiteradas dos Tribunais de Contas brasileiros, levam em conta a possibilidade de definição de padrões de qualidade e desempenho que possam ser objetivamente definidos no edital e se essas especificações são usuais no mercado, como defendido pela própria Prefeitura de Várzea Grande naquele processo.

O entendimento técnico equivocadamente não levou em consideração a ausência de parcelamento do objeto, pois aquela licitação aglutinava a entrega de software com fornecimento de estrutura própria (imóvel, equipamentos e pessoal) para o atendimento aos usuários, o que reforçou erroneamente o entendimento da equipe quanto à complexidade da contratação, quando na realidade, tal entendimento contrariava diversas decisões do TCE/MT





sobre o tema parcelamento do objeto, inclusive a Resolução de Consulta nº 21/2011 que estabelece que:

(...) o parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/93.

Destarte, não há motivo dúvida de que o objeto da licitação em comento se refere à contratação de serviço de natureza comum, motivo pelo qual compreendo que a tese recursal não tem o condão de prosperar.

- **Irregularidade 6 GB99**, de natureza **grave**, referente à ausência de parcelamento do objeto do procedimento licitatório (Multa de 6 UPF/MT) – Item III, alínea “d”, do Acórdão nº 89/2019-TP. Atribuída a ambos os recorrentes – Srs. **Antônio Roberto Possas de Carvalho** e **Agmar Divino Lara de Siquira**.

Os recorrentes defendem em suas razões recursais que os serviços de fornecimento e manutenção de sistemas e de mão de obra especializada possuem natureza correlata ao objeto do certame, a justificar uma contratação conjunta para a sua completa prestação.

Lado outro, a Lei de Licitações, prevê em seu art. 23, §1º, que o parcelamento do objeto é a regra na licitação, em razão do princípio da economicidade e competitividade, vejamos:

Art. 23 (..)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Nesse viés, a Secex de Contratações Públicas faz referência à Instrução Normativa de Serviços – IN 5/2017, a qual define o que são serviços correlatos e interdependentes, **e explica que não há obrigatoriedade na contratação conjunta de objetos de natureza correlata**, conforme descrito a seguir. Confira-se:





Contratações correlatas são aquelas que guardam relação com o objeto principal, interligando-se a essa prestação do serviço, mas que não precisam, necessariamente, ser adquiridas para a completa prestação do objeto principal. A Instrução Normativa 3, de 11 de fevereiro de 2015, traz no inciso XII do art. 2º, o conceito e alguns exemplos de serviços correlatos ao agenciamento de passagens aéreas - transportes terrestres e aquaviários, aluguel de veículos, hospedagem, seguro de viagem, dentre outros. Já as contratações interdependentes são aquelas que precisam ser contratadas juntamente com o objeto principal para sua completa prestação.

No caso em tela, ainda que a natureza dos serviços de mão de obra seja semelhante, certo é que não são interdependentes, sendo totalmente inapropriado a aglutinação do objeto, por obstar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a item ou unidades autônomas, ressalvadas as situações nas quais se justifique a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento, mediante comprovação de prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto a ser contratado ou de perda da economia de escala.

Não é outro o entendimento deste Tribunal de Contas, conforme se depreende da Resolução de Consulta n.º 21/2011, abaixo transcrita:

Resolução de Consulta n.º 21/2011 (DOE, 31/03/2011) e Acórdão n.º 2.291/2002 (DOE, 17/12/2002). Licitação. **Parcelamento e fracionamento. Obrigatoriedade e Definição da Modalidade. Parcelamento do objeto. Fracionamento de despesas. Critérios.** O fracionamento de despesas é a prática ilegal do parcelamento do objeto com intento de desfigurar a modalidade licitatória ou até mesmo dispensá-la. Para que essa prática não fique configurada e o parcelamento do objeto seja perfeitamente operacionalizado, é primordial a observância dos seguintes preceitos:
1. O parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e não uma mera faculdade. Para não realizá-lo é preciso que se demonstre que a opção não é vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica, nos termos do § 1º, do art. 23, da Lei n.º 8.666/93; (...)

A presente irregularidade guarda íntima relação com a anteriormente analisada, que previu a modalidade Pregão para as contratações de soluções de TIC, por se enquadrarem como bem ou serviço comum.

Assim, considerando a padronização com que tais objetos/serviços são usualmente comercializados no mercado, ainda que possuam certa





complexidade, é indubitável que a manutenção desse software possa ser prestada por empresa/pessoa distante da que o criou, a permitir participação de empresas menores, bem como alferir uma melhor proposta de preço.

No que tange a economia de escala alegado pela defesa, acompanho o posicionamento da SECEX, no sentido de que no presente caso, não se aplica a regra da economia de escala, porquanto o procedimento visa a contratação de um único sistema de gestão tributária e de serviços relacionados à campanha de premiação (terceirização de serviços com quantidade de mão-de-obra previamente especificada), ou seja, não há previsão de aumento em seu quantitativo que justificasse uma possível economia de escala.

Por essa razão, coaduno com o entendimento técnico e ministerial de que a irregularidade efetivamente ocorreu e as teses recursais não prosperam.

- **Irregularidade 2 GC13**, de natureza **moderada**, referente à exigência irregular de apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos e ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecidos no Edital (Multa de 3 UPF/MT) – Item III, “b”, do Acórdão nº 89/2019-TP. Atribuída exclusivamente ao recorrente **Antônio Roberto Possas de Carvalho**.

Quanto à exigência de **apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos**, a equipe de auditoria verificou que o edital extrapolou nas exigências contidas no item 9.2.1.4 do Edital, em afronta ao disposto artigo 30 da Lei n.º 8.666/1993, que prevê que a comprovação de aptidão técnica deve ser feita por meio de atestados.

Segue a especificação contida no Edital:

Anexo II – Da Proposta Técnica.

9.2.1.4 Por se tratarem de serviços técnicos especializados, a Licitante deverá possuir equipe técnica especializada apta a atender as demandas municipais, via help desk, telefone ou e-mail, em horário comercial, bem como comprovar que possui mão de obra própria, com vinculação laboral ou de prestador de serviço, comprovada por meio de cópia do registro de empregado ou contrato de prestação de serviços, “**currículum vitae**” **devidamente assinados pelos profissionais e acompanhados dos certificados de graduação e, quando for o caso, de pós-graduação, composta por no mínimo 10 (dez) profissionais de nível superior na área de tecnologia da informação, com no mínimo 03 anos de experiência em**





desenvolvimento, manutenção e suporte de sistemas, com as seguintes graduações e especializações/certificações:

- 01 (um) funcionário com Pós-Graduação em Gestão de Projetos;
- 01 (um) funcionário com Pós-Graduação em Redes, Computadores e Telecomunicação;
- 01 (um) funcionário com Pós-Graduação em Projeto, Implantação e Administração de Redes;
- 07 (sete) funcionários com graduação de nível superior na área de tecnologia.

Para possibilitar um comparativo, colacio as regras contidas no art. 30, §1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993, que dispõe sobre a documentação relativa à comprovação da qualificação técnica. Confira-se:

Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a: [...] § 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e **serviços**, será feita por **atestados** fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

I - Capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, **detentor de atestado de responsabilidade técnica** por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, **vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos**; [grifo].

II - Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Como se vê, a exigência de experiência anterior atrelada a quantitativos e prazos, conforme foi estabelecido no Edital em análise, é expressamente vedada pelo art. 30, I, da Lei de Licitações.

Detalhe importante trazido pela equipe técnica desde a elaboração do primeiro relatório, é que a exigência em comento privilegia a empresa que atualmente presta serviços na Secretaria Municipal de Fazenda, com vantagem sobre os concorrentes por já dispor de quadro de pessoal alocado ao último contrato vigente em conformidade ao exigido no Edital em análise.

Fazendo um panorama normativo, não se pode olvidar que a Constituição Federal, ao versar sobre licitações públicas, estabeleceu, em seu





art. 37, XXI, que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, face ao princípio da legalidade. Ademais, devem ser evitados formalismos e requisitos desnecessários, de modo a não ocasionar uma restrição ainda maior à competitividade. Confira-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (sem grifo no original)

No mesmo sentido, o TCU entende ser indevida a exigência de tempo de experiência dos profissionais, por força do §5º do art. 30 da Lei de Licitações. Destacam-se os seguintes julgados (BRASIL, TCU, 2008a; BRASIL, TCU, 2006b):

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. TÉCNICA E PREÇO. GERENCIAMENTO DE OBRAS PORTUÁRIAS. PAC. ITAQUI/MA. POSSÍVEL RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. CONTRATO EM PLENA EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1. O art. 33 da Lei de Licitações atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios nas licitações. 2. A regra, no procedimento licitatório, é 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. 3. É cabível a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, sendo admitida, inclusive, a possibilidade de exigências de quantitativos mínimos e prazos máximos para essa comprovação, desde que demonstrada a adequação e pertinência de tal exigência em relação ao objeto licitado. 4. **A qualificação exigida pela Lei 8.666/1993 para os membros da equipe técnica responsáveis pelos trabalhos refere-se à experiência profissional, que não necessariamente guarda relação com o tempo de formado, mas**





pela participação em obra ou serviço de características semelhantes. (Grifo nosso)”

“Assim, deve ser determinado ao Dnit que se **abstenha de exigir dos licitantes que comprovem tempo de experiência em seus atestados de capacidade técnico-profissional**, como colocado nos subitens que compõem o item 14.4 ‘c.1’ da qualificação técnica – mais de 5 anos de experiência para o Coordenador do Contrato, mais de 5 anos de experiência para o Coordenador Assistente, mais de 3 anos de experiência para o Supervisor de Campo I, mais de 3 anos de experiência para o Supervisor de Campo II, mais de 3 anos de experiência para o Administrador -, **pois isto é vedado pelo art. 30, § 5º, da Lei nº 8.666/1993**, e pela jurisprudência do TCU, em especial Acórdão nº 473, Ata 13/2004-Plenário e Decisão nº 134, Ata 9/2001-Plenário. (sem grifo no original)

No que tange à exigência de certificações para comprovar a qualificação técnico-profissional, o TCU entende ser indevida, por ausência de previsão legal, consoante se depreende da leitura do seguinte acórdão (BRASIL, TCU, 2009a):

A certificação de qualidade exigida na licitação ora sob exame poderia inserir-se na qualificação técnica. **Contudo, o artigo 30 da mencionada Lei elenca os documentos que poderão ser exigidos para comprovar essa qualificação, entre os quais não se incluem os certificados de qualidade.** Nesse contexto, este Tribunal reputa como ilegal a exigência de sua apresentação como requisito de habilitação, pois comprometedor do caráter competitivo do certame. (sem grifo no original)

Assim, entendo que a decisão não deve ser reformada neste ponto.

Com relação à **ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecido no Modelo de Proposta - Anexo V – do Edital de Concorrência Pública nº 03/2018**, verifico que melhor sorte não socorre o recorrente.

Nesse ponto, filio-me ao posicionamento adotado pela Secex e ratificado pelo MPC, no sentido de que no modelo de proposta de preço, **o valor deveria ser apresentado de forma unitária para cada item a ser ofertado**, pois somente desse modo seria possível fazer as alterações contratuais de maneira adequada, seja uma supressão ou um acréscimo de valores.

Para evitar desnecessária tautologia, resalto que existência de projeto único não encontra amparo legal, conforme a fundamentação utilizada acima quando da análise e manutenção da **irregularidade 6** referente à





ausência de parcelamento do objeto do procedimento licitatório, os quais deveriam constar em lotes separados.

Portanto, rejeito as teses recursais e coaduno com a caracterização da irregularidade.

- **Irregularidade 3 GC17**, de natureza **moderada**, referente à exigência de quantitativos mínimos e referente à exigência de qualificação técnica (Multa de 3 UPF/MT) – Item III, alínea “c”, do Acórdão nº 89/2019-TP. Atribuída a exclusivamente ao recorrente **Antônio Roberto Possas de Carvalho**.

A irregularidade em questão cuida da exigência de quantitativos mínimos referentes à exigência de qualificação técnica contida no item 10.1.4 do Edital de Concorrência Pública 3/2018. Confira-se:

10.1.4 Relativos à Qualificação Técnica:

A Empresa Licitante deverá comprovar a sua qualificação técnica, através de atestado(s) fornecido(s) por pessoas jurídicas de direito público ou privado, de aptidão, para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto da licitação, bem como com o Termo de Referência.

Entende-se por pertinente e compatível em características e quantidades os atestados comprovando o fornecimento, o desenvolvimento e a manutenção de sistema de Administração de Tributos Municipais (ISSQN, IPTU, ITBI e Taxas) e Gestão de Processo Digital/Eletrônico, atendendo os seguintes requisitos:

Desenvolvimento e manutenção de sistema de gestão tributária, om geração, emissão e armazenamento de no mínimo 250.000 (duzentas e cinquenta mil) Notas Fiscais de Serviço Eletrônicas por mês em um único município.

Prestação de serviços de manutenção de Cadastro Mobiliário de empresas estabelecidas no município com no mínimo 25.000 (vinte e cinco mil) empresas prestadoras de serviço.

Prestação de serviços de Cadastro Imobiliário com no mínimo 150.000 (cento e cinquenta mil) imóveis prediais e 40.000 (quarenta mil) territoriais.

Prestação de serviço de Gestão de Processo Administrativo Digital/Eletrônico com movimentação de no mínimo 500 processos.

Analisando as razões recursais, verifico que a defesa interpretou de forma confusa a presente irregularidade, **ao defender que a previsão sobre o atestado de capacidade técnica tem respaldo no artigo 30 da Lei n.º 8.666/1993** e tem por finalidade assegurar que a empresa possua experiência na área licitada.





Sobre o tema, importante distinguirmos **técnica operacional**, que diz respeito à capacidade da empresa de fornecer os serviços ou produtos licitados, e a **técnica profissional**, que diz respeito à capacidade técnica dos profissionais vinculados à empresa.

A presente é relativa à **qualificação técnico operacional**, prevista no II, primeira parte, do artigo 30, da Lei n.º 8.666/1993. Confira-se:

Art. 30 A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
II - Comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (...).

Diferente do alegado pelo recorrente, a presente irregularidade não se trata da legalidade de exigência de comprovação de capacidade técnica, **mas sim da ausência de demonstração de que os quantitativos mínimos exigidos não são superiores em 50% dos serviços a serem contratados.**

O equívoco de interpretação por parte do recorrente fica mais evidente quando cita em suas razões recursais entendimentos jurisprudenciais sobre o tema, inclusive a súmula nº 263 do TCU que estabelece justamente que a exigência de **comprovação da execução de quantitativos mínimos é legal, mas é clara ao definir que tal exigência deve guardar proporção com a dimensão e complexidade do objeto a ser executado.**

Novamente, ressalto que não há qualquer dúvida quanto a legalidade da exigência no edital de comprovação de qualificação técnico operacional ou técnico profissional, **mas tal exigência deve guardar proporção com a dimensão e complexidade do objeto a ser executado, requisito que não foi demonstrado pela defesa.**

Destarte, nota-se que o recurso não combateu especificamente a irregularidade imputada ao Sr. **Antônio Roberto Possas**, uma vez que o Acórdão recorrido foi claro ao dispor que a exigência de quantitativos mínimos é legal, sendo imprescindível a comprovação de relação dessa exigência com o objeto licitado, o que não ocorreu no presente caso, razão pela qual a irregularidade permaneceu configurada.





- **Irregularidade 4 GC13**, de natureza **moderada**, referente à inclusão no Edital de cláusula que veda participação de empresas reunidas em consórcio e pela ausência de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica; (Multa de 3 UPF/MT) – Item IV, alínea “a”, do Acórdão nº 89/2019-TP. Atribuída exclusivamente ao recorrente **Agmar Divino Lara de Siquira**.

O presente apontamento versa sobre a vedação da participação de empresas reunidas em consórcio – item 5, subitem 5.8, Das Condições para Participação, do Edital³.

A jurisprudência do TCU é ampla no sentido de considerar a admissão ou não de consórcios ao certame como discricionariedade da Administração, **desde que motivada a escolha**, o que não ocorreu na hipótese.

A jurisprudência é clara ainda em afirmar que se recomenda a participação de consórcios sempre que o objeto apresente alto vulto ou complexidade.

Sobre o tema, cito o Acórdão nº 2831/2012-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, julgado na Sessão do dia 17/10/2012. Confira:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO, RECUPERAÇÃO E ALARGAMENTO DE PONTOS RODOVIÁRIAS NA BR429/RO. ACATAMENTO DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELO DENIT. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS TÉCNICAS E ECONÔMICAS MAIS ROBUSTAS QUANDO DA INADMISSÃO DE CONSÓRCIO DE EMPRESA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA À AUTARQUIA.

No mesmo sentido, trago ainda os seguintes Acórdãos do TCU: 1165/2012-Plenário, 11.196/2011-Segunda Câmara e 1.453/2009-Plenário.

Quanto aos benefícios da participação de consórcios em processos licitatórios professor Marçal Justen Filho ensina que:

A utilização do consórcio configurar-se-á, primeiramente, pela ampliação da competitividade. É a situação mais óbvia e evidente. Nessa hipótese, **consideram-se especialmente as situações de**

³ 5.8 Não será permitida a participação de empresas em regime de consórcio.





interessados que isoladamente, não dispõem de condições para formular proposta vantajosa para a Administração Pública. Os interessados somam seus esforços e seus recursos para o fim específico de participar de licitação, e, se for o caso, executar o contrato. Desse modo, amplia-se o número de licitantes. (...) São situações em que o objeto contratual apresenta-se extremamente complexo ou grandemente oneroso. Eventualmente uma empresa de grandes proporções poderia participar da licitação, mas isso importaria em desvantagem econômica. Assim, por exemplo, seria necessário contratar pessoal especializado não disponível no mercado. Ou então, teria de ampliar suas atividades, deixando de lado suas vocações empresariais. Os exemplos são inúmeros. Em todos eles, o consórcio representa uma vantagem por possibilitar a participação sem desestruturação empresarial nem ampliação irracional de custos. ("Manual Prático de Licitações", Ed. Saraiva, 3ª edição) (p. 4-5, peça 13)

Em linhas anteriores, quando da análise da irregularidade **GB99**, referente à utilização de modalidade licitatória inadequada para o objeto a ser contratado, restou assentado que o objeto do certame é de natureza simples, consistente na contratação de software padronizado, com serviço assistência e manutenção do programa.

Entretanto, não se pode negar que o valor estimado para o contrato é vultoso, na casa de R\$ 545.00,00 (quinhentos e quarenta e cinco mil reais) mensais, totalizando R\$ 6.540.000,00 (seis milhões, quinhentos e quarenta mil reais) por um ano, conforme disposto no item 10.1 do Edital.

Destarte, considerando a onerosidade do objeto do contrato, é imprescindível a apresentação de justificativa para a vedação de empresas reunidas em consórcio, o que não ocorreu, razão pela qual mantenho esta irregularidade.

Efetuada o exame pormenorizado da materialidade das irregularidades que ensejaram a condenação dos recorrentes, passo ao exame da responsabilidade de cada um dos responsáveis.

Em relação ao recorrente **Antônio Roberto Possas de Carvalho**, saliento que ele ocupava o cargo de secretário à época dos fatos. Nesse contexto, é preciso valorar que a licitação sob exame tinha por objeto a contratação de serviços de tecnologia da informação, tema complexo, que exige conhecimento especializado e raramente é dominado pelas pessoas de senso





comum.

Assim, é de se esperar que o gestor confie nos servidores designados para a elaboração do Termo de Referência e do edital, por conseguinte, afasto a responsabilidade do Sr. **Antônio Roberto Possas de Carvalho**, principalmente diante da especialidade e complexidade do objeto licitado.

Quanto ao Sr. **Agmar Divino Lara de Siqueira**, compreendo a sua responsabilidade advém do exercício do cargo de presidente da comissão de licitação e responsável pela confecção do Termo de Referência e do edital, bem como pela condução do procedimento licitatório.

No tocante à dosimetria da multa aplicada ao recorrente **Agmar Divino Lara de Siqueira**, compreendo que não há reparos a serem efetuados, uma vez que a sanção de multa foi no mínimo legal, nos termos do art. 3º da Resolução Normativa n.º 17/2016-TP, que gradua em Unidade Padrão Fiscal - UPF as multas de acordo com as irregularidades encontradas. Confira-se:

Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir:

I – Irregularidades gravíssimas:

a) constatação: 11 a 20 UPFs/MT;

b) reincidência: 16 a 25 UPFs/MT.

II – Irregularidades graves:

a) constatação: 6 a 10 UPFs/MT;

b) reincidência: 10 a 15 UPFs/MT.

III – Irregularidades moderadas:

a) constatação: 3 a 5 UPFs/MT;

b) reincidência: 5 a 10 UPFs/MT.

No caso, lhe foi aplicada multa de 09 UPF's em decorrência de duas irregularidades, uma de natureza grave e uma de natureza moderada, ambas fixadas no mínimo legal, não havendo que se cogitar de ilegalidade ou de desproporcionalidade.





DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **acolho, em parte**, o Parecer Ministerial n.º 5.757/2020, da lavra do Procurador-geral de Contas Gustavo Coelho Descamps, e **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** dos Recursos Ordinários e, no mérito, pelo **PARCIAL PROVIMENTO**, para a fastar a responsabilização atribuída ao Sr. **Antônio Roberto Possas de Carvalho** e, por consequência, excluir a multa de 18 UPFs/MT que lhe fora aplicada no item III do Acórdão n.º 89/2019-TP, em razão das irregularidades GB99 (apontamento 1), GC13 (apontamento 2), GC17 (apontamento 3) e GB99 (apontamento 6), mantendo-se inalterado os demais termos da decisão colegiada.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 20 de junho de 2022.

*(assinatura digital)*⁴

Conselheiro Guilherme Antonio Maluf
Relator

⁴Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa n.º 9/2012 do TCE/MT.

