



PROCESSO	22.663-7/2018
APENSO	22.759-5/2018
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
ÓRGÃO	SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CUIABÁ
RESPONSÁVEIS	ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO – Secretário Municipal de Fazenda de Cuiabá AGMAR DIVINA LARA DE SIQUEIRA – Presidente da Comissão de Licitação
INTERESSADOS	GTE – SISTEMAS DE GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA GOMES DE OLIVEIRA ADVOGADOS ASSOCIADOS
EQUIPE TÉCNICA	ARNALDO RONDON NETO – Auditor Público Externo
ADVOGADOS	EDMAR GOMES DE OLIVEIRA NETO – OAB-MT 9.793 EDUARDO DE SOUZA DIAS – OAB-SP 228.348 LEANDRO ALVES MARTINS JACARANDÁ – OAB-MT 10.827
RELATORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Representações de Natureza Externa, com pedidos de concessão de Medida Cautelar, formalizadas pela empresa **GTE – Sistemas de Gestão e Tecnologia LTDA** e pela sociedade advocatícia **Gomes de Oliveira Advogados Associados**, em desfavor da Prefeitura Municipal de Cuiabá, por meio da qual pretendem suspender a Concorrência Pública 3/2018, em face de irregularidades do Edital.

2. O certame tinha como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de tecnologia com solução que contemplasse a manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva dos Sistemas Tributários do Município, com fornecimento de licença de uso de Sistema de Gestão do ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – e ferramentas para a realização de campanha de premiação, controle dos contribuintes no regime do Simples Nacional, gestão eletrônica de processos e documentos da Secretaria Municipal de Fazenda-SMF, comunicação entre contribuintes/municípios e Município.



3. Em sede de juízo de admissibilidade, com fundamento nos artigos 89, IV, 219 e 224, I, “c”, da Resolução 14/2007, **CONHECI** as Representações de Natureza Externa, tendo em vista tratar-se de matéria de competência deste Tribunal de Contas, por estarem os relatos acompanhados com indícios dos fatos apresentados e por serem as partes legitimadas.
4. Em decorrência do tema demandar análise técnica, entendi por postergar a análise da cautelar, para que o Secretário de Fazenda de Cuiabá fosse notificado para se manifestar e, na sequência, que a SECEX avaliasse a consistência dos argumentos trazidos pelas Representantes, para respaldar meu convencimento quanto à probabilidade do direito.
5. Para realização deste trabalho foi designado o Auditor Público Externo Arnaldo Rondon Neto.
6. Após exame das iniciais e da manifestação apresentada pelo Gestor, foi apontado em Relatório Técnico Preliminar, 2 irregularidades de natureza grave e 4 de natureza moderada.
7. As responsabilidades foram inicialmente imputadas aos Senhores Antônio Roberto Possas de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda de Cuiabá e Agmar Divino Lara de Siqueira, Presidente da Comissão de Licitações de Contratos.
8. Contudo, constatei que ocorreu a homologação do procedimento licitatório referente à Concorrência 3/2018, bem como, a adjudicação e a assinatura do Contrato 246/2018, com a empresa vencedora, fato esse, que resultou na perda de objeto do pedido cautelar de suspensão do referido processo licitatório.
9. Em cumprimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa e nos termos dos artigos 6º e 61, § 2º, da Lei Complementar 269/2007; e artigos 89, VIII e 140, da Resolução 14/2007, determinei a citação dos responsáveis, por meio dos Ofícios 543 e 542/2018/GCIIJM, respectivamente, para se



manifestarem sobre as irregularidades apontadas no Relatório Técnico preliminar:

Classificação	Achado	Responsáveis
1) GB99 LICITAÇÃO GRAVE. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 – TCE-MT.	1.1) Utilização de modalidade licitatória inadequada para o objeto a ser contratado. - Tópico - 3.1.2. Da análise.	Antônio Roberto Possas de Carvalho.
2) GC13 LICITAÇÃO MODERADA. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).	2.1) Exigência irregular de apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos no Edital de Concorrência Pública 3/18. - Tópico - 3.1.2. Da análise. 2.2) Ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecido no Modelo de Proposta - Anexo V – do Edital de Concorrência Pública 3/2018. - Tópico - 3.1.4. Da análise (2ª Representação)	Antônio Roberto Possas de Carvalho
3) GC17 LICITAÇÃO MODERADA. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).	3.1) Exigência de quantitativos mínimos referentes a exigência de qualificação técnica contida no Edital de Concorrência Pública 3/18. - Tópico - 3.1.2. Da análise	Antônio Roberto Possas de Carvalho
4) GC13 LICITAÇÃO MODERADA. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente)	4.1) Inclusão no Edital de cláusula que veda a participação de empresas reunidas em consórcio, incorrendo em restrição à competitividade. - Tópico - 3.1.2. Da análise. 4.2) Ausência de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica estabelecido no Edital de Concorrência Pública 3/2018. - Tópico - 3.1.4. Da análise (2ª Representação)	Agmar Divino Lara de Siqueira.
5) GC19 LICITAÇÃO MODERADA. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993).	5.1) Irregularidade na exigência de regularidade trabalhista contida no Edital de Concorrência Pública nº 03/18. - Tópico - 3.1.2. Da análise 5.2) Irregularidade na exigência de regularidade fiscal contida no Edital de Concorrência Pública nº 03/18. - Tópico - 3.1.2. Da análise	Agmar Divino Lara de Siqueira.
6) GB99 LICITAÇÃO GRAVE. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 – TCE-MT.	6.1) Não parcelamento do objeto do procedimento licitatório. Tópico - 3.1.2. Da análise	Antônio Roberto Possas de Carvalho e Agmar Divino Lara de Siqueira.

10. Após as citações, apenas o Senhor Antônio Roberto Possas de Carvalho, Secretário Municipal de Fazenda, apresentou a sua defesa¹. Em

¹ Doc. Digital 1168/2019.

C:\Users\silvialeiza\AppData\Local\Temp\9AF2DD3CF7500DEF834A9803686E67A7.odt
3



seguida, foi realizada a citação, via edital, do Senhor Agmar Divino Lara Siqueira, no entanto, permaneceu inerte, sendo declarada a sua revelia².

11. De forma intempestiva, o Senhor Agmar protocolou sua defesa. Todavia, em atenção ao princípio da verdade real e da razoabilidade, a defesa foi juntada ao processo.

12. Após análise das justificativas trazidas pelos defendentes, a SECEX opinou pelo saneamento da irregularidade **CG19 – item 5.1 e 5.2** relativa às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes, mantendo as demais irregularidades.

13. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 2.231/2019, de autoria do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, opinou pelo conhecimento e procedência da presente Representação de Natureza Externa e, pelo saneamento da irregularidade GC19, de natureza moderada - achado 5 e seus subitens, pela aplicação de multa, bem como recomendações ao Responsáveis e à atual Gestão do Município de Cuiabá.

14. Feitas essas ponderações, passo a descrever as irregularidade apontadas pela SECEX, as defesas apresentadas e suas análises, e, por fim, o Parecer Ministerial.

1.2 DA IRREGULARIDADE SANADA

1.2.1 Irregularidade 5

Responsável: Agmar Divino Lara de Siqueira - Presidente da Comissão de Licitação

5) GC19 Licitação Moderada. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993).

5.1) Irregularidade na exigência de regularidade trabalhista contida no Edital de Concorrência Pública 3/18. - Tópico - 3.1.2. Da análise.

5.2) Irregularidade na exigência de regularidade fiscal contida no Edital de Concorrência Pública 3/18. - Tópico - 3.1.2. Da análise.

² Doc. Digital 39986/2019

C:\Users\silvialeiza\AppData\Local\Temp\9AF2DD3CF7500DEF834A9803686E67A7.odt



15. A conduta imputada ao Presidente da Comissão de Licitação, Senhor Agmar Divino Lara de Siqueira, consistiu na elaboração do Edital de Licitação Concorrência 3/2018.

16. Quanto ao nexo de causalidade, a SECEX apontou que a redação inadequada do item do Edital referente à regularidade trabalhista infringiu a Lei de Licitações.

17. No que diz respeito à culpabilidade do responsável, mencionou que uma das atribuições concedidas aos membros da CPL é a de instruir os processos apresentados por interessados quantos aos termos do edital.

a) Manifestação defensiva

18. Quanto ao achado 5 e seus subitens, que versa sobre exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes, o Responsável alegou que o Código Tributário Nacional – CTN, nos artigos 205 e 206, acerca das CND's federais/estaduais/municipais, estabelece que tanto a certidão negativa quanto a positiva com efeitos negativos possuem o mesmo caráter, para habilitação da licitante, pois o que interessa ao agente contratante é a inexistência de débito exigível.

19. Justificou que a própria Lei 8.666/1993 no artigo 29, V, prevê apenas a terminologia “negativa”, sem necessariamente mencionar as certidões positivas com efeitos de negativa.

20. Por fim, concluiu que a redação do Edital não limitou ou cerceou qualquer licitante, que tivesse débitos trabalhistas ou federais/estaduais/municipais suspensos de participar da Concorrência 3/2018.

b) Análise da Defesa – SECEX

21. A Equipe Técnica aduziu que os argumentos trazidos pela defesa são procedentes, pois a Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos



Trabalhistas, também possibilita o titular a participar de licitações, conforme está disposto na Lei 12.440/2011 (que institui a CNDT).

22. Em relação a irregularidade na exigência de regularidade fiscal, acatou os argumentos por entender que o Código Tributário Nacional equipara, quanto aos seus efeitos, a certidão negativa com a certidão positiva com efeitos de negativa.

23. Sendo assim, concluiu por sanar as irregularidades.

c) Parecer do Ministério Público de Contas

24. Por sua vez, o Ministério Público de Contas compartilhou do mesmo entendimento da SECEX, no sentido de sanar as irregularidades do achado 5 e subitens.

25. Sustentou que em ambos os achados o Responsável fundamentou legalmente que a Certidão Positiva com efeitos de negativa de Débitos Trabalhistas possibilitam o titular a participar de licitações. E, do mesmo modo, o CTN equipara, quanto aos efeitos, a certidão negativa com a certidão positiva com efeitos de negativa.

26. Diante disso, o *Parquet* de Contas, em sintonia com a Equipe Técnica, opinou por sanar o achado 5 e seus subitens do Relatório de Auditoria.

1.3 DAS IRREGULARIDADES MANTIDAS

1.3.1 Irregularidade 1

Responsável: Antonio Roberto Possas de Carvalho – Secretário Municipal de Fazenda de Cuiabá

1) GB99 Licitação Grave. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Utilização de modalidade licitatória inadequada para o objeto a ser contratado. - Tópico - 3.1.2. Da análise.

27. A conduta imputada ao responsável constituiu em solicitar abertura de processo licitatório na modalidade Concorrência, por meio do Ofício



25/DAF/SMF/2017 para contratação de solução de tecnologia da informação, bem como por elaborar o Termo de Referência 2/2017/SMF.

28. Quanto ao nexo de causalidade, a SECEX apontou que ao utilizar a modalidade Concorrência Pública em detrimento da modalidade Pregão Eletrônico, que seria apropriada para contratações em tecnologia da informação, incorreu na irregularidade.

29. A SECEX não apontou qualquer excludente de culpabilidade.

a) Manifestações defensivas

30. O Gestor argumentou, em sua defesa, que o objeto da Concorrência 3/2018 não era de uso comum, e que por essa razão não utilizou a modalidade Pregão, pois esta aplica-se a aquisição ou *software* do tipo comum ou com mais funcionalidades prontas ou pré estabelecidas.

31. Reforçou que, neste caso: a) o bem ou o serviço licitado não é usualmente encontrado no mercado; b) não há indicação de padrões de desempenho e de qualidade usualmente encontrados no mercado; c) não há indicação objetiva dos padrões de desempenho e de qualidade capazes de serem atendidos por vários fornecedores e; d) necessidade de comparação das propostas – impossibilidade de julgamento por menor preço.

32. Reproduziu a redação do Acórdão 3.076/2015-TP deste Tribunal de Contas, em que se entendeu que objeto similar ao ora analisado não deveria ser comum e, por consequência, não deveria ter sido licitado por intermédio da modalidade pregão.

33. Argumentou que esse Tribunal não pode se posicionar de forma contraditória em questões tão relevantes, por isso deve ser acolhida a justificativa da administração em ter optado pela modalidade concorrência, a qual é mais criteriosa, segura e compatível com os valores orçados.



34. Citou, ainda, o artigo 23, II, “c”, da Lei 8.666/1993, e requereu que, diante das diferenças entre o objeto contratado dos demais *softwares*, a escolha da modalidade Concorrência fosse considerada regular.

b) Análise da Defesa – SECEX

35. Em contrapartida, a Equipe Técnica observou que as alegações trazidas pela defesa não devem prosperar, conforme passarei a expor.

36. Quanto ao argumento de que o procedimento licitatório não é comum pelo fato de abarcar a contratação de sistema informatizado em conjunto com gestão de campanha de premiação e gestão eletrônica, frisou que o acúmulo de objetos foi indevido, apontado, inclusive, como mais uma irregularidade no relatório técnico preliminar. Desse modo, concluiu que não se trata de argumento válido para sanar o apontamento, em virtude de corresponder a uma outra irregularidade do procedimento licitatório.

37. Concernentes aos critérios diferenciais do objeto da licitação trazidos pelo defendente, explicou que embora o sistema de gestão tributária esteja tipificado como sistemas complexos, os padrões de desempenho e qualidade são conhecidos, dominados e oferecidos de forma ampla no mercado, ou seja, ainda continuam sendo um serviço definido como comum.

38. Ademais, asseverou que a locação ou o licenciamento de sistemas de gestão pública caracteriza-se como um serviço comum, nos termos do artigo 1º, § 1º, da Lei 10.520/2002.

39. Desse modo, a Equipe Técnica manteve a irregularidade.

c) Parecer do Ministério Público de Contas

40. Inicialmente, o Ministério Público esclareceu que a irregularidade diz respeito essencialmente à forma de contratação de *softwares* de Sistema de Gestão Pública, que consiste em uma arquitetura de sistema operacional que facilita o fluxo de informação entre todas as funções dentro do ente



público, tais como: Planejamento de Governo, Contabilidade Pública e Tesouraria, Controle Interno, Gestão de Contratações Públicas, Gestão de Almoxarifado, Gestão de Patrimônio Público, Gestão de Frotas, Gestão Tributária, Gestão de Pessoal e Folha de Pagamentos, Gestão de Processos – Protocolo, dentre outros.

41. Salientou que, apesar dos argumentos doutrinários e jurisprudenciais trazidos pela defesa, o objeto da licitação, qual seja, fornecimento de licença de uso de Sistema de Gestão do ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, diz respeito a uma solução de *software* já existente, preestabelecida.

42. Asseverou que a alegação da complexidade do objeto não afasta a sua natureza comum, por possibilitar aferições objetivas de padrões de desempenho. Pois não somente os bens poucos sofisticados poderão ser objeto de pregão. Ao contrário, objetos de natureza complexa também.

43. Transcreveu o entendimento do TCU³, quanto a obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão nas contratações de bens e serviços de informática considerados comuns e trouxe outros julgados sedimentando a questão.

44. Mencionou a Nota Técnica 2/2008⁴, a qual aborda que a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação são considerados comuns, por possuírem padrões de desempenho e de qualidade definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, por isso, deve obrigatoriamente, ser realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

45. Dessa forma, esclareceu que a escolha pelo Gestor municipal da modalidade Concorrência do tipo técnica e preço não foi a adequada, inclusive, por não se enquadrar nas situações, presentes no artigo 46, da Lei 8.666/1993, ou seja, pois não se trata de serviço de natureza predominantemente intelectual, já que pode ser obtido no mercado.

³ Acórdão 2.7471/2008.

⁴ NT 2/2008 da Secretaria de Fiscalização da Informação do Tribunal de Contas da União – SEFTI/TCU.

C:\Users\silvialeiza\AppData\Local\Temp\9AF2DD3CF7500DEF834A9803686E67A7.odt



46. Assim, em sintonia com o entendimento Técnico, manteve a irregularidade do **achado 1 (subitem 1.1)** e **manifestou-se pela aplicação de multa** ao Senhor Antônio Roberto Possas de Carvalho, com base no artigo 286, VII, do Regimento Interno deste Tribunal e **pela expedição de determinação legal à atual Gestão da Prefeitura de Cuiabá**, nos termos do artigo 22, § 2º, da Lei Complementar 269/2007⁵, para que inclua em documento normativo tratando exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma genérica que trata da contratação de outros serviços, para que os órgãos e entidade da Administração Pública, Autárquica e Fundacional utilizem o pregão, preferencialmente eletrônico, na contratação de bens e serviços de informática considerados comuns, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital.

1.3.2 Irregularidade 2

Responsável: Antônio Roberto Possas de Carvalho – Secretário Municipal de Fazenda de Cuiabá

2) GC13 Licitação Moderada. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

2.1) Exigência irregular de apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos no Edital de Concorrência Pública 3/18. - Tópico- 3.1.2. Da análise.

2.2) Ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecido no Modelo de Proposta - Anexo V – do Edital de Concorrência Pública 3/2018. - Tópico - 3.1.4. Da análise (2ª Representação).

47. A conduta imputada ao Responsável foi a de elaborar o Termo de Referência 2/2017/SMF, o qual estabelece a exigência de apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos no item 9.2.1 (Dos Serviços de Manutenção).

48. Quanto ao nexo de causalidade, incorreu na irregularidade ao exigir a apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos.

49. A SECEX não apontou qualquer excludente de culpabilidade.

⁵ Lei Orgânica do TCE-MT

C:\Users\silvialeiza\AppData\Local\Temp\9AF2DD3CF7500DEF834A9803686E67A7.odt
10



50. Já, em relação ao subitem 2.2, a conduta imputada ao Responsável foi por elaborar o Termo de Referência 2/2017/SMF, em que estabeleceu que todos os itens deveriam ser agrupados em Lote Único e julgados por lote.

51. O nexos causal reside na ausência de critério de aceitabilidade dos preços, o que contraria a Lei 8.666/1993, artigo 40, inciso X.

52. A Secex não apontou qualquer excludente de culpabilidade.

a) Manifestação defensiva

53. Quanto à exigência irregular de apresentação obrigatória de currículos dos profissionais técnicos no Edital de Concorrência Pública 3/18, o Gestor justificou que as exigências do edital servem para assegurar que tanto a empresa contratada quanto sua equipe tenham condições de implementar o objeto licitado.

54. Para tanto, apresentou a lição do Professor Marçal Justen Filho, o qual entende ser possível a exigência de comprovação de experiência por parte da empresa, ainda que incidam limitações de tempo, época ou locais específicos.

55. No que se refere à ausência de critério de preços estabelecido no modelo de proposta, defendeu que, por se tratar de contratação de lote único, as atividades descritas na planilha representam projeto único de modo que seria desnecessária a subdivisão requerida.

56. Reiterou que o item 12.1.12 do edital previa a necessidade de descrever na proposta todos os custos de operação, e que o objetivo da concorrência era declarar como vencedor o licitante que ofertasse melhor preço e técnica.



b) Análise da Defesa – SECEX

57. Ainda que a defesa alegue que as condições do edital teve por intuito assegurar que tanto a empresa contratada quanto sua equipe tenham condições de implementar o objeto licitado, demonstrando que a doutrina e a jurisprudência leciona no sentido de ser possível a exigência de comprovação de experiência por parte da empresa.

58. A Equipe Técnica contrapôs a tese da defesa argumentando que a jurisprudência apresentada, não se aplica ao presente caso, por isso, tais justificativas não foram suficientes para contrapor a irregularidade. Sendo assim, manteve o achado - subitem 2.1 de Auditoria.

59. Em relação o subitem 2.2, a SECEX pontuou que, não há que se falar em projeto único, pois o objeto da contratação engloba diversos itens que possuem características próprias e preços definidos. Desse modo, manteve a irregularidade.

c) Parecer do Ministério Público de Contas

60. O Ministério Público, por sua vez, argumentou que é vedado a exigência de experiência anterior atrelada a quantitativos e prazos, nos termos do artigo 30, § 1º, I, da Lei 8.666/1993.

61. Concordou com a Equipe Técnica que a exigência apontada no subitem 2.1 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, nos moldes do exigido no Edital em análise.

62. Nesse contexto, em relação a irregularidade do **subitem 2.1**, **opinou pela aplicação de multa** ao Responsável, em virtude da prática de atos com grave infração à norma legal, bem como pela **determinação à atual gestão da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá**, para que **cumpra o disposto no**



artigo 30, da Lei 8.666/1993, relativo à comprovação de aptidão técnica por meio de atestados.

63. Já em relação ao subitem 2.2, o *parquet* concordou com a SECEX pela manutenção da impropriedade e alegou que de fato não há amparo quanto à existência de projeto único, tendo em vista a permanência de irregularidade na própria origem do certame licitatório em pauta, ou seja, itens indevidamente aglutinados que deveriam constar em lotes separados.

64. Nesse ponto do achado do subitem 2.2, o *Parquet* considerou a natureza moderada da irregularidade e opinou apenas pela expedição de determinação à atual gestão da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá, para que cumpra o disposto no artigo 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, no tocante ao critério de aceitabilidade de preços.

1.3.3 Irregularidade 3

Responsável: Antônio Roberto Possas de Carvalho – Secretário Municipal de Fazenda de Cuiabá

3) GC17 Licitação Moderada. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).

3.1) Exigência de quantitativos mínimos referentes a exigência de qualificação técnica contida no Edital de Concorrência Pública 3/18. - Tópico - 3.1.2. Da análise.

65. A conduta imputada ao Responsável foi a de elaborar o Termo de Referência 2/2017/SMF, o qual estabelece os quantitativos mínimos objeto da irregularidade no item 14 (Das Exigências Habilitatórias).

66. Quanto ao nexo de causalidade, incorreu na irregularidade ao especificar quantitativos mínimos no que se refere à qualificação técnica sem a devida justificativa.

67. A SECEX não apontou qualquer excludente de culpabilidade.

a) Manifestação defensiva



68. O achado versa sobre exigência de quantitativos mínimos referentes à exigência de qualificação técnica contida no Edital de Concorrência Pública 3/18.

69. Em sua defesa, asseverou que a previsão do atestado está disposto no artigo 30, da Lei 8.666/1993, e tem o objetivo de assegurar que a empresa possua “*know-how*” na área licitada, por isso tal exigência é legal e tem amparo jurisprudencial.

70. Alegou que, por força do princípio da vinculação do instrumento convocatório, a administração não pode deixar de cumprir as normas constantes no edital, a exemplo da exigência do atestado de capacidade técnica.

b) Análise da Defesa – SECEX

71. Em contrapartida, a Equipe Técnica frisou que não foi objeto de irregularidade no relatório técnico preliminar a exigência de capacidade técnica, justificada pelo Responsável, mas sim a ausência de comprovação de que os quantitativos mínimos exigidos não são superiores em 50% dos serviços a serem contratados.

72. Ademais, a Equipe Técnica destacou que o gestor não juntou em sua defesa documentação que pudesse comprovar que houve um estudo relacionado aos quantitativos exigidos, pelo contrário, se manteve inerte quanto a esse questionamento. Dessa forma, a irregularidade foi mantida.

c) Parecer do Ministério Público de Contas

73. O *parquet* acompanhou a Equipe Técnica e opinou pela manutenção do achado, sobretudo, pelo fato de que o Gestor não anexou aos autos documentação comprobatória quanto à realização de estudos relacionados aos quantitativos exigidos, cerne do apontamento.



74. Desse modo, o Ministério Público em relação a irregularidade do subitem 3.1, opinou pela aplicação de multa ao Responsável, em virtude da prática de atos com grave infração à norma legal, bem como pela determinação à atual gestão da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá, para que cumpra o disposto no artigo 30, da Lei 8.666/1993, relativo à comprovação de aptidão técnica por meio de atestados.

1.3.4 Irregularidade 4

Responsável: Agmar Divino Lara de Siqueira - Presidente da Comissão de Licitação

4) GC13 Licitação Moderada. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

4.1) Inclusão no Edital de cláusula que veda a participação de empresas reunidas em consórcio, incorrendo em restrição à competitividade. Tópico - 3.1.2. Da análise

4.2) Ausência de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica estabelecido no Edital de Concorrência Pública 3/2018. Tópico - 3.1.4. Da análise (2ª Representação).

75. A conduta imputada ao Responsável apontada no subitem 4.1 foi a de elaborar o Edital de Licitação Concorrência 3/2018.

76. Quanto ao nexo de causalidade, pontua a Equipe Técnica que, ao vedar a participação no certame de empresas consorciadas (item 5.8 do Edital), o Responsável restringiu à ampla competitividade do procedimento licitatório.

77. A SECEX não apontou qualquer excludente de culpabilidade.

78. Quanto ao subitem 4.2, a conduta atribuída ao Responsável foi por elaborar o Edital da Concorrência 3/2018.

79. O nexo causal foi pela a ausência de critério de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica, a qual feriu o princípio da razoabilidade.

80. A SECEX não apontou qualquer excludente de culpabilidade.



a) Manifestação defensiva

81. Nesse ponto do achado – subitem 4.1, o Senhor Agmar alegou que embora o consórcio tenha o intuito de atingir maior número de competidores na licitação, também, é mecanismo capaz de favorecer a união de grandes concorrentes em detrimento de menores e, a depender do objeto, inviabilizaria por completo a participação de outros licitantes.

82. Alegou, ainda, que essa era a preocupação do Município de Cuiabá na época, pelo número reduzido de empresas com alto nível de capacidade para atender todas as demandas de forma integrada satisfatória, assim, foi necessária essa restrição para evitar que as grandes empresas do setor se reunissem e nenhuma competição ocorresse.

83. Nesse sentido, trouxe jurisprudência do TCU, ao entendimento por ele defendido.

84. Pontuou que a Lei de licitações não é taxativa sobre critérios para vedação ou permissão de consórcio, por isso, a administração não pode ser penalizada em virtude de critérios subjetivos não previstos em lei, ao que apresentou jurisprudência nesse sentido, e ao final, concluiu que a presente Representação não deve prosperar.

85. Quanto ao subitem 4.2, a defesa alegou que a pontuação do arquivologista é de até 40 pontos e não necessariamente apenas pontuável para as licitantes que contarem com esse profissional em sua equipe.

86. Além disso, a valorização desse profissional (apenas exigência mínima de um profissional na equipe), se mostra necessária em razão do expressivo número de processos que são desenvolvidos nas atividades previstas na Concorrência 3/2018.

87. Ao final, pugnou pelo não acolhimento da Representação.



b) Análise da Defesa – SECEX

88. Em contrapartida, no que refere ao subitem 4.1, a Equipe Técnica pontuou que os argumentos da defesa são improcedentes, pois se utiliza da aglutinação de diversos serviços como fator impeditivo de permitir a participação de empresas consorciadas, o que, inclusive, foi objeto de outra irregularidade no relatório preliminar.

89. Já em relação ao subitem 4.2, a Equipe de Auditoria informou que os argumentos trazidos pela defesa não foram capazes de justificar o porquê da atribuição de 40 pontos para o profissional da área de arquivologia, pontuação essa atribuída acima dos demais profissionais da área de tecnologia da informação, como também, não explicou como se daria o escalonamento desses pontos.

90. Frisou que não se questiona a escolha do órgão licitante em requerer o profissional de arquivologia em decorrência do quantitativo de processos, e sim o motivo da especificação de pontuação elevada para esse profissional. Desse modo, manteve a irregularidade.

c) Parecer do Ministério Público de Contas

91. Por sua vez, o Ministério Público de Contas pontuou que a participação nas licitações de empresas reunidas em consórcio resguarda o princípio da competitividade, possibilitando a associação de empresas que isoladamente não teriam condições de disputar um determinado procedimento licitatório e, no conjunto, conseguem disputar a licitação e garantir a execução contratual.

92. Salientou que a vedação da participação de empresas consorciadas deve ser devidamente justificadas, conforme dispõe o Manual de Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União.

93. Ademais, observou que não bastasse ofensa ao estabelecido no artigo 33 da Lei Geral de Licitações, o Gestor não trouxe em sua defesa



argumentos necessários para justificar a vedação imposta no edital. Assim, o Ministério Público de Contas alinhou-se ao entendimento Técnico pela manutenção do apontamento.

94. Assim, manteve a da irregularidade do **subitem 4.1**, e opinou pela aplicação de multa ao Responsável, e pela expedição de determinação à atual gestão da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá, para que cumpra o disposto no artigo 33, da Lei 8.666/1993, referente à participação de empresas em consórcio.

95. No que tange ao subitem 4.2, o Órgão Ministerial concluiu que, de fato, não foi verificado argumentos válidos para justificar o porquê da atribuição de 40 pontos para o profissional da área de arquivologia, acima da pontuação atribuída aos demais profissionais da área de tecnologia da informação, que, em tese, estes últimos seriam os profissionais de maior pontuação. Entendeu, nesse ponto, que feriu a essência do princípio da razoabilidade.

96. O Ministério Público de Contas, após análise das alegações, opinou pela manutenção do **subitem 4.2**, aplicação de multa ao Responsável e pela expedição de recomendação à atual gestão da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá, para que observe o princípio da razoabilidade na fixação de critérios para avaliação da melhor proposta para a administração.

1.4 Irregularidade 6

Responsáveis: Antônio Roberto Possas de Carvalho – Secretário Municipal de Fazenda de Cuiabá

Agmar Divino Lara de Siqueira - Presidente da Comissão de Licitação. (Portaria SMGE 408/2018).

6) GB99 Licitação Grave. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa 17/2010 – TCE-MT.

6.1) Não parcelamento do objeto do procedimento licitatório. Tópico - 3.1.2. Da análise.



97. A conduta imputada ao Senhor Antônio Roberto Possas de Carvalho foi a de elaborar o Termo de Referência 2/2017/SMF, o qual constou que todos itens devem estar agrupados em Lote único e julgados por lote – Item 9.3 – Da Quantidade e Estimativa de Custo.

98. Já a conduta imputada ao Senhor Agmar Divino Lara de Siqueira foi a de elaborar o Edital de Licitação Concorrência 3/2018. A Auditoria Técnica ainda observou que uma das atribuições concedidas aos membros da CPL – Comissão Permanente de Licitação é a de instruir os processos apresentados por interessados quanto aos termos do edital.

99. Quanto ao nexo de causalidade, o não parcelamento do objeto a ser contratado em lotes distintos infringiu a Lei de Licitações e, ainda, prejudicou a competitividade do procedimento licitatório.

100. A SECEX não apontou qualquer excludente de culpabilidade.

a) Manifestações defensivas

101. O Senhor Antônio Roberto⁶ e o Senhor Agmar⁷ apresentaram defesas idênticas e alegaram que o intuito não era a contratação de serviços distintos em um único certame, e sim contratação **una**, de um prestador de serviços qualificado a fornecer um sistema com a prestação dos serviços correlatos, desde a sua utilização, suporte com equipe e, controle da premiação das notas fiscais por ele (prestador) mesmo gerenciado.

102. Enfatizaram que os serviços de fornecimento de manutenção de sistemas e fornecimento de mão de obra especializada são de natureza correlata ao objeto do certame.

103. Ressaltaram que o achado não configura aglutinação de objeto, à medida que o propósito era garantir a maior eficiência dos serviços contratados, mesmo porque são intrinsecamente vinculados.

⁶ Doc. Digital 248122/2018.

⁷ Doc. Digital 39683/2019.

C:\Users\silvialeiza\AppData\Local\Temp\9AF2DD3CF7500DEF834A9803686E67A7.odt
19



104. Pontuaram que a campanha de premiação para ser bem sucedida tem por base a boa gestão dos tributos/notas fiscais de serviço, para tanto, dependente de pessoal qualificado e metodologia de trabalho padronizada.

105. Exemplificaram que, em havendo a divisão do serviço de fornecimento da licença de uso, manutenção de sistema, contratação de pessoal e campanha de premiação, estariam obrigando a administração a exigir critério automaticamente imposto pelo primeiro que fosse contratado, podendo comprometer o projeto como um todo.

106. Ainda sobre a aglutinação, alegaram que a integração do processo de execução fiscal se tornaria muito mais célere e eficaz.

107. Justificaram que a arrecadação municipal e toda administração pública necessitam de agilidade, eficiência e celeridade. Porém, segundo a defesa, dividir a gestão do sistema tributário em várias empresas representa um atraso na conduta da arrecadação, porque todas as atividades são dependentes entre si.

108. Defenderam que promover a contratação de várias empresas desempenhando partes do mesmo todo unitário acarretaria uma dependência prejudicial à celeridade do processo, pois, caso uma falhasse, todo o processo de fiscalização e arrecadação seria comprometido.

109. Argumentaram que a vinculação das referidas atividades tem como intuito buscar a eficiência dos serviços contratados e não descaracterização do projeto, e que a intenção não era restringir a competição no certame, mas apenas e tão somente garantir que as empresas licitantes fossem capazes de atender plenamente os anseios da administração municipal/contratante.

110. Complementaram que o edital atendeu ao disposto no artigo 23, § 1º, da Lei de Licitações e ao entendimento proposto pela Súmula 247 do Tribunal de Contas da União – TCU, que permite a licitação por lote único



desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala; o que concluiu ser exatamente o caso em apreço.

111. Já em relação a complementação da manifestação defensiva do Senhor Antônio Roberto quanto aos serviços de *Data Center*, esse, argumentou que os serviços estão intrinsecamente vinculados, pois todo o sistema *WEB* necessita de uma estrutura de armazenamento (*Data Center*), tanto para *software* quanto para o dados gerados que devem ser disponibilizados, ininterruptamente, para todos os usuários, e só é possível se a fornecedora for a responsável também pelo armazenamento dos dados.

112. Argumentou que, na hipótese de uma divisão do serviço de fornecimento da licença de uso e da hospedagem dos dados, o Município precisaria de duas contratações, primeiro a do sistema e depois de uma estrutura de armazenamento apta e compatível com o sistema licitado, assim, fracionaria obrigações e dificultaria o controle a ser realizado pela administração e, possivelmente, comprometeria o bom funcionamento da arrecadação municipal.

113. Alegou que a opção da contratação de um sistema *web* para gestão tributária completa, visa garantir o amplo e irrestrito acesso aos contribuintes, em tempo integral e sem limitações de quantidade de usuários, com acessos seguros ao sistema e as informações armazenadas, função esta que seria prejudicada ao contratar duas empresas para execução da mesma atividade.

114. Explicou que se a contratação for dividida em duas (serviços de licença de uso e manutenção de *software* e hospedagem de dados) acarretaria inequívoco prejuízo ao município, por ser as atividades dependentes entre si, assim, concluiu que é vital que o sistema e as informações sejam hospedados na mesma estrutura.

115. Defendeu que se fosse acatado o apontamento da RNE e os serviços divididos entre duas ou mais empresas, se daria uma relação entre



três (ou mais) partes; o Município, a empresa fornecedora do sistema e a empresa responsável pelo *Data Center*.

116. Nesse contexto, argumentou que não haveria relação jurídica entre as empresas e caberia ao Município conduzir as conversas entre ambas, a fim de solucionar questionamentos, tais como: a) em caso de falha nos serviços, como seriam apontadas as responsabilidades individuais de cada empresa?, b) caso haja interrupção dos serviços de hospedagem, como os serviços relacionados ao sistema serão prestados?, c) nos casos de atualizações do sistema, em que há necessidade de mudança na forma do armazenamento das informações, como seriam efetuadas as tratativas entre as empresas para melhoria da estrutura de *Data Center*?, d) quem arcará com os custos para melhoria da estrutura de *Data Center*?, e) caso a estrutura de *Data Center* se torne incompatível com o sistema, caberá ao município buscar uma nova estrutura?.

117. Justificou que esses são alguns questionamentos que ocorrerão com a prestação dos serviços como sustentado na representação, os quais não existiriam, se a empresa fornecedora do sistema e a responsável por armazenar os dados for a mesma, pois, qualquer falha, interrupção, suspensão, melhoria ou manutenção necessária nos serviços (tanto fornecimento do sistema quanto a hospedagem) é exclusivamente sua responsabilidade.

118. Esclareceu, inclusive, que a empresa contratada, pode optar por montar a sua própria estrutura de *Data Center* ou contratar uma empresa para prestar serviços, desde que cumpra com o avençado com o Município e garanta o fornecimento e acesso ininterrupto do sistema aos usuários, nos termos do item 6.1.1 do edital.

119. Continuou dizendo que além do fornecimento do "*data center*", a licitante também ficará responsável pelos serviços de administração do Banco de Dados (DBA), para manutenção de "*performance*" e "*tunning*",



configurando e acompanhando todas as rotinas de atualização automática do Banco de Dados.

120. Apresentou jurisprudências sobre o tema, considerando que não há aglutinação indevida quando o edital permite a subcontratação da estrutura de armazenamento pala licitante.

121. Dessa forma, concluiu que a presente Representação se mostra equivocada, uma vez que o edital não vedou a sublocação de estrutura de *Data Center* pelas licitantes, permitindo assim a participação de empresas de fornecimento de sistemas com ou sem estrutura de armazenamento para os dados.

b) Análise da Defesa – SECEX

122. Por sua vez, com o fim de contrapor a alegação de que os serviços de fornecimento e manutenção de sistemas e fornecimento de mão de obra especializada possuem natureza correlata ao objeto do certame, a SECEX apresentou o conceito e a diferença entre contratações correlatas e interdependentes, nos termos da Instrução Normativa de Serviços – 5/2017.

123. Esclareceu que embora os serviços possuem correlação em sua natureza, esse fator não impõe uma obrigatoriedade para que sejam adquiridos de forma conjunta, ou seja, em um mesmo procedimento. Diferentemente ocorre com os serviços que são considerados interdependentes, para os quais é necessário à contratação de forma conjunta.

124. Discordou que a arrecadação municipal seja atividade dependente da gestão do sistema tributário. Pois, ambos possuem natureza correlata, mas não são interdependentes, logo, não precisam ser contratados em conjunto.

125. Também, refutou o argumento referente à perda de economia de escala, expondo posicionamento doutrinário, e concluiu não ter cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos.



126. Sobre a alegação da economia de escala, a SECEX observou que não se aplica tal regra no caso em questão, uma vez que o procedimento licitatório visa à 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.

127. Já em relação aos argumentos da defesa quanto à aglutinação da contratação de *Data Center* com o *software* de gestão tributária, a Equipe Técnica entendeu que foi plausível, devido à complexidade e à interconexão existente entre eles, também porque a defesa apresentou a possibilidade de subcontratação dos serviços, o que não exige que a empresa contratante seja detentora dos serviços.

128. Todavia, manteve a irregularidade em razão da persistência da necessidade de fracionamento para os serviços de terceirização de mão de obra.

c) Parecer do Ministério Público de Contas

129. O Ministério Público de Contas destacou que, de fato houve a aglutinação de 3 itens distintos como um único objeto, o que macula o caráter competitivo do certame.

130. Lembrou que, no ordenamento jurídico brasileiro, o parcelamento é a regra, em face dos princípios da competitividade e da economicidade, sendo a licitação por lote único a exceção, nesse sentido trouxe o artigo 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.

131. Explicou que a regra do parcelamento decorre do fato de existir parcela específica do objeto que pode ser executada por empresas com especialidades próprias ou diversas e ser viável técnica e economicamente, como é o caso presente.



132. Lembrou que, havendo possibilidade técnica de divisão do objeto, deve ser realizada, pois favorece a competitividade e realça a possibilidade de empresas especialistas em suas áreas concorrerem no certame e oferecerem de forma satisfatória os serviços amparados no binômio preço/qualidade.

133. Reforçou seu entendimento com jurisprudências do Tribunal de Contas da União – TCU, bem como deste Tribunal.

134. Frisou que a aglutinação de contratações distintas, em um único objeto, é prejudicial até mesmo para fiscalização do contrato pelo órgão contratante.

135. Sobre a alegação da economia de escala, pontuou que o argumento não se aplica ao caso, a justificar um possível não parcelamento. Pois, o procedimento licitatório em análise visa à contratação de um único sistema de gestão tributária e de serviços, ausente a previsão de aumento no seu quantitativo.

136. Sendo assim, o Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da Equipe Técnica e **opinou pela manutenção do achado 6, com aplicação de multa aos Responsáveis, os Senhores Antônio Roberto Possas de Carvalho e Agmar Divino Lara de Siqueira.**

137. Desse modo, quanto a irregularidade do achado 6, entendeu pela expedição de determinação legal à atual gestão da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá⁸, para que proceda à obrigatória previsão de parcelamento de objeto divisível em edital de processo licitatório, consistente na adjudicação por item e não por preço global, conforme estabelecido no artigo 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.

138. É o Relatório.

⁸ Artigo 22, § 2º, da LC 269/2007-TCE-MT.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

Cuiabá, 30 de setembro de 2019.

(assinatura digital)

Jaqueline Jacobsen Marques
Conselheira Interina Relatora
(Portaria 125/2017, DOC 1199, de 15/09/2017)