



PROCESSO : 22.663-7/2018
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CUIABÁ
INTERESSADOS : ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO – Ordenador de Despesas;
AGMAR DIVINO LARA DE SIQUEIRA - Presidente da Comissão de Licitação
NOTA CONTROL TECNOLOGIA LTDA – Empresa Contratada
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER Nº 5.533/2023

EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CUIABÁ. IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. UTILIZAÇÃO DE MODALIDADE INADEQUADA. NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. INDEVIDA ALGUTINAÇÃO DE SERVIÇOS CONTRATADOS. EXCESSO NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE NA FIXAÇÃO DE CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DE PROPOSTA. PEDIDO DE RESCISÃO PROCEDENTE. NULIDADE DOS ACÓRDÃOS NºS 98/2019, 300/2022-TP E DECISÃO SINGULAR Nº 434/GAM/2022. RETORNO DOS AUTOS AO ESTADO ANTERIOR AOS JULGADOS. NECESSIDADE DE NOVA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. APRESENTAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO DA EMPRESA INTERESSADA. AUSÊNCIA DE FATOS E ARGUMENTOS NOVOS NECESSÁRIOS À MUDANÇA DE ENTENDIMENTO. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELA RATIFICAÇÃO DOS TERMOS DO PARECER MINISTERIAL Nº 2.231/2019, PELO CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA, APLICAÇÃO DE MULTA. EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Externa**, com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa GTE Sistemas de Gestão e Tecnologia Ltda e o escritório



Gomes de Oliveira Advogados Associados, em desfavor da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá, em razão de supostas irregularidades na realização do Concorrência Pública nº 003/2018.

2. O objeto do certame consistiu na contratação de empresa especializada “na prestação de serviços de tecnologia com solução que contemple 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 Municípios”.

3. Após o julgamento de mérito desta Representação e dos seus correspondentes Recursos Ordinário e de Embargos de Declaração, conforme Acórdãos nºs. 98/2019-PC e 300/2022-TP, sobreveio o Acórdão nº 292/2023-PV, o qual julgou procedente o Pedido de Rescisão interposto pela empresa Nota Control Tecnologia Ltda, tendo declarado a nulidade das referidas decisões exaradas no bojo da instrução processual vinculada à RNE em epígrafe, nos seguintes termos:

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 10, IX e 374 da Resolução nº 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 1.383/2023 do Ministério Público de Contas, em CONHECER o presente Pedido de Rescisão, proposto pela empresa Nota Control Tecnologia Ltda.; e, no mérito, JULGÁ-LO PROCEDENTE, para declarar a nulidade dos Acórdãos nº 98/2019- PC e nº 300/2022-TP, proferidos nos autos da Representação de Natureza Externa nº 22.663-7/2018 e 22.759-5/2018 – apenso, devendo o referido Processo **retornar a partir do momento anterior aos referidos julgados, com a devida correção do vício processual através da promoção de citação válida da Requerente.** (destaque nosso)

4. Desse modo, devidamente citada, a empresa Nota Control Tecnologia Ltda apresentou sua manifestação acerca dos achados/irregularidades capitulados nos autos da RNE em tela (Doc. Digital nº 233435/2023).



5. Ato contínuo, os autos retornaram à 4ª SECEX para nova análise, em que foi elaborado novo relatório técnico (Doc nº 243978/2023) com o objetivo de analisar as manifestações trazidas pela empresa Nota Control Tecnologia Ltda acerca das irregularidades constantes no Relatório Técnico Preliminar que instruiu a RNE, em cumprimento aos termos do Acórdão nº 292/2023.

6. Em conclusão, nesse relatório assim sugeriu a Secex:

Por todo o exposto, com fulcro nos termos do artigo 101, § 1º, do Regimento Interno do TCE-MT (RITCE – Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2021), sugere-se ao Conselheiro Relator:

1) Que, no julgamento de mérito dos presentes processos de Representação de Natureza Externa (RNE), conheça e considere procedentes todas as irregularidades/achados remanescentes das análises de razões defensivas expostas nos Docs. Digitais nºs. 97652-2019, 5607/2020 e 237938/2020, as quais são mantidas mesmo após as análises das contrarrazões apresentadas pela empresa interessada Nota Control Tecnologia Ltda.

2) Nos termos do artigo 202 c/c artigo 297, III, todos do RITCE, que seja determinado aos atuais gestores da Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá, que em futuras licitações para contratação de serviços de Tecnologia da Informação (TI) se abstenham de adotar as cláusulas editalícias restritivas impugnadas nestes presentes processos de RNE.

3) Conforme os termos do 297, III, c/c 327, II, todos do RITCE, e conforme as responsabilizações caracterizadas e individualizadas no Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital nº 229176-2018), que sejam aplicadas multas ao Sr. Antônio Roberto Possas de Carvalho e ao Sr. Agmar Divino Lara de Siqueira.

Este é o relatório decorrente da análise das contrarrazões apresentadas pelos procuradores da empresa Nota Control Tecnologia Ltda, acerca dos achados apontados no Relatório Técnico Preliminar destes processos de Representação de Natureza Externa.

7. Por força do despacho do Relator (Doc. nº246051/2023), vieram os autos para análise e parecer.

8. É o relatório.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito

9. Preliminarmente, registre-se que o relatório técnico conclusivo diz respeito essencialmente à análise das alegações trazidas pela empresa Nota Control Tecnologia Ltda acerca dos achados de auditoria constantes nesta Representação de Natureza Externa, tendo em vista o conteúdo decisório constante no Acórdão nº 292/2023-PV e Decisão Singular nº 438/GAM/2023.

10. Como bem exposto pela Secex, as alegações apresentadas pelos procuradores da empresa Nota Control Tecnologia Ltda (Doc. nº 23345/2023), além de servirem ao saneamento da Nulidade Relativa reconhecida pelo Acórdão nº 292/2023-PV, tem caráter complementar/subsidiário aos argumentos defensivos já apresentados pelos interessados responsabilizados e qualificados nestes autos (Srs. Antônio Roberto Possas de Carvalho e Admar Divino Lara de Siqueira).

11. Passa-se, assim, à nova análise ministerial.

2.1.1. Das irregularidades

1) GB99 LICITAÇÃO_GRAVE_99. Irregularidade referente à licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

1.1) Utilização de modalidade licitatória inadequada para o objeto a ser contratado.

12. Nessa irregularidade, a empresa afirma que “restou justificado pelo Município de Cuiabá que a modalidade Concorrência foi a escolhida em razão do município possuir o entendimento que os serviços seriam complexos e não comuns, que autorizariam sua realização por meio de Pregão Eletrônico”.

13. **A Secex concluiu pela procedência do achado**, considerando-se que, das descrições/detalhamentos do objeto da licitação levado a cabo pela Concorrência



Pública nº 003/2018, verificou que o certame buscou o fornecimento de serviços de natureza comum e não complexos, sendo que deveria ter sido utilizada a modalidade Pregão na forma eletrônica e não a Concorrência Pública.

14. De fato, **conforme anterior entendimento ministerial¹**, resta patente que a escolha do gestor municipal pela modalidade Concorrência do tipo técnica e preço não foi a mais adequada, haja vista que o objeto da licitação diz respeito a uma solução de software já existente, preestabelecida, ou seja, o fornecimento de licença de uso de Sistema de Gestão do ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

15. Sendo assim, tratando-se de contratação de licença de uso de software, o pressuposto é o de que o sistema já exista, esteja disponível. Assim, não há que se falar em serviço de natureza predominantemente intelectual, tendo em vista tratar-se de fornecimento de software e serviços interligados objetivamente obtidos no mercado.

16. Desse modo, em sintonia com o entendimento da Secex, têm-se pela **manutenção** da irregularidade, **com a ratificação do entendimento ministerial consignado no Parecer nº 2.231/2019.**

2) GC13 LICITAÇÃO_MODERADA_13. 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 nº 03/18

2.2) Ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecido no Modelo de Proposta – Anexo V – do Edital de Concorrência Pública nº 03/2018.

6) GB99 LICITAÇÃO_GRAVE_99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

¹ Parecer nº 2.231/2019 – Documento nº 99307/2019



6.1) Não parcelamento do objeto do procedimento licitatório.

17. No caso do **Achado 2.1**, a defesa da empresa interessada informa que, conforme a cláusula editalícia nº 9.2.1.5, “a obrigatoriedade de apresentação dos documentos relativos à equipe técnica se daria no momento da assinatura do contrato, após o licitante sagrar-se vencedor do procedimento, momento em que lhe competiria a comprovação do atendimento ao disposto no art. 30, inciso II da Lei nº 8.666/93”.

18. E complementa que “não houve qualquer óbice à ampla participação, eis que o pretenso contratado já haveria de possuir o pessoal técnico responsável e disponível para o cumprimento do objeto da licitação no momento da assinatura do contrato, momento em que efetivamente iniciaria a prestação dos serviços”.

19. A Secex concluiu que as mencionadas exigências postas na cláusula nº 9.2.1.4. do edital não estão autorizadas pelos ditames do inciso I do § 1º do art. 30 da Lei de Licitações. Assim, tais exigências caracterizam-se como ilegais e restritivas.

20. **Alinhando-se ao entendimento ministerial anterior nos autos (Parecer nº 2.231/2019) e em sintonia com o da Secex**, o MP de Contas entende que a exigência de experiência anterior atrelada a quantitativos e prazos, conforme foi estabelecido no Edital em análise, é vedado pela Lei de Licitações.

21. Quanto ao **Achado 2.2**, juntamente com o **Achado 6.1**, a empresa interessada informa “que embora seja de competência exclusiva do Ente Contratante, convém mencionar que todos os serviços contratados são correlatos e a sua execução por meio de um único lote é capaz de gerar uma redução dos custos de contratação”.

22. Alega, ainda, que “a licitação conjunta dos softwares é mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que os serviços estão ligados entre si, de forma que a contratação conjunta implica em sua melhor operacionalização, não se comprovando a viabilidade técnica e econômica da divisão sugerida, com base no § 1º do artigo 23 da Lei de Licitações”. Por fim, ressaltam que “o fracionamento do objeto



não se compatibilizaria com a pretensão da Administração em obter uma solução integrada”.

23. **A Secex entendeu pela manutenção dos achados**, sob a conclusão de que vários dos itens descritivos do “lote único” guardam características próprias e singulares e, considerando-se as disposições contidas no artigo 23, §1º, da Lei 8.666/93, deveriam ter sido licitados em lotes individuais, tendo em vista a possibilidade de divisão dos itens que compõem o “lote único”.

24. Expõe a Secex, ainda, que o argumento de que contratação pretendida pela Concorrência Pública nº 003/2018 não se enquadra no conceito de “Solução ou Contratação Integrada”, conforme aventado pelos procuradores, posto que não se trata da produção de Software, mas da busca de uma cessão de uso de programa computacional já desenvolvido e de serviços não dependentes.

25. **Em sintonia com a Secex, o MP de Contas reitera entendimento ministerial anterior e entende pela manutenção dos achados de auditoria.**

26. No ordenamento jurídico brasileiro, o parcelamento é a regra, em louvor aos princípios da competitividade e da economicidade, sendo a licitação por lote único a exceção.

27. Nesse sentido, dispõe da Lei nº 8.666/1993:

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.

28. Desse modo, em havendo possibilidade técnica de divisão do objeto, esta deve ser realizada. Tal ação privilegia a competitividade e realça a possibilidade de empresas especialistas em suas áreas concorrerem no certame, oferecendo de forma satisfatória os serviços amparados no binômio preço/qualidade.



29. Ademais, é importante frisar que, em uma análise ampliada, a própria fiscalização contratual pelo órgão contratante resta prejudicada, quando se aglutinam contratações distintas em um único objeto.

30. **Portanto, têm-se pela manutenção dos Achados de Auditoria, nos termos do Parecer nº 2.231/2019.**

3) GC17 LICITAÇÃO_MODERADA_17. 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 nº 03/18.

31. Nesse item, a empresa aduz que, quanto à “exigência de quantitativo mínimo referente a qualificação técnica, tem-se que a exigência realizada pelo Município não caracteriza qualquer infringência ao art. 30, inciso II do da Lei nº 8.666/93”.

32. **A Secex confirmou o achado de auditoria**, sob o argumento de que, sem a demonstração no Edital ou no TR de uma estimativa de quantidades máximas de serviços a serem eventualmente demandados, mas somente das quantidades exigidas dos potenciais licitantes, não há como aferir se o mencionado percentual de 50% foi respeitado e, por consequência, se a exigência seria razoável ou não.

33. **Com efeito, sem maior esforço e em sintonia com o Secex, o MP de Contas entende pela manutenção do referido Achado**, no teor do Parecer nº 2.231/2019, mormente pelo fato de inexistir nos autos documentação comprobatória quanto à realização de estudos relacionados aos quantitativos exigidos, cerne do apontamento.

4) GC13 LICITAÇÃO_MODERADA_13. 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.

4.2) Ausência de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica estabelecido no Edital de Concorrência Pública nº 03/2018.

34. Em sua defesa, a empresa apresentou argumentação conjunta aos dois achados de auditoria apontados, no sentido de que, “no caso concreto nenhuma empresa manifestou interesse em reunir-se em consórcio para participar do certame. Tal interesse em formar um consórcio para participação não foi aventada sequer pelos Representantes, de modo que a Decisão, apesar de não fundamentada, não causou real restrição à ampla participação”.

35. Ponderaram, ainda, que “a adesão de empresas reunidas em consórcios em procedimentos licitatórios é uma discricionariedade da Administração, a qual o Município de Cuiabá se utilizou e que, apesar de não demonstrada justificativa para tanto, não houve prejuízo, eis que, conforme mencionado, não foi apresentada qualquer impugnação relativa a empresas interessadas em constituir consórcio para participar do certame”.

36. **A Secex refutou os argumentos apresentados e manteve os achados,** considerando que a regra editalícia posta afastou outros possíveis interessados, reduzindo o espectro de competitividade do certame.

37. **Reitera-se o entendimento pretérito ministerial constante no Parecer nº 2.231/2019,** no sentido de que a participação nas licitações de empresas reunidas em consórcio alimenta o princípio da competitividade, pois possibilita a associação de empresas que isoladamente não teriam condições de disputar um determinado procedimento licitatório e que, conjuntamente, conseguem disputar a licitação e garantir a execução contratual.

38. **Têm-se, pois, pela manutenção dos achados de auditoria 4.1 e 4.2.**



5) GC19 LICITAÇÃO_MODERADA_19. 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.

5.2) Irregularidade na exigência de regularidade fiscal contida no Edital de Concorrência Pública nº 03/18.

39. Os procuradores da empresa interessada ponderaram que os achados vinculados a essa irregularidade foram sanados pela Secex e por este Ministério Público de Contas, abstendo-se de apresentar contraditório para esses achados.

40. De fato, considerando o **saneamento** desses achados pelo MP de Contas, desnecessário tecer manifestação sobre os apontamentos, **ratificando-se o teor ministerial contido no Parecer nº 2.231/2019.**

2.2. Do Contrato nº 246/2018

41. Como exposto pela Secex, a decisão contida no Acórdão nº 98/2019 – PC, além de prover as irregularidades retro apresentadas/analizadas, reconhecer e sancionar os responsáveis apontados, determinou à gestão municipal a anulação do Processo Licitatório 115-930/2017-SMF e a anulação do Contrato Administrativo nº 246/2018, em um prazo de até 180 dias contados da Decisão.

42. Contudo, considerando a instrução processual, interposições de recursos e a proposição de Pedido de Rescisão com efeito suspensivo, a gestão municipal não só manteve a vigência do Contrato Administrativo nº 246/2018, como também o prorrogou por mais 4 (quatro) períodos de 12 (doze) meses cada.

43. Conforme pesquisas realizadas junto ao Portal da Transparência do Município de Cuiabá, constatou-se que, após as prorrogações de prazos, o Contrato Administrativo nº 246/2018 viveu até o dia 20/08/2023 e está atualmente com o *status*



de “expirado”², de modo que as determinações constantes no Acórdão nº 98/2019-PC não mais subsistem.

2.3. Considerações Finais

44. De todo o exposto nos autos e neste parecer, levando em conta o teor da manifestação juntada pela empresa Nota Control Tecnologia Ltda, **o Ministério Público de Contas entende que não houve apresentação de argumentos novos e robustos o suficiente para alteração do entendimento ministerial consubstanciado no Parecer nº 2.231/2019.**

45. Dessa forma, em análise conclusiva, o Ministério Público de Contas reitera e ratifica de forma integral o entendimento exarado no referido parecer, com a conclusão a seguir apresentada.

3. CONCLUSÃO

46. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **ratifica o Parecer nº 2.231/2019** e manifesta-se:

a) pelo **conhecimento da Representação Externa**, uma vez que foram atendidos todos os pressupostos de admissibilidade elencados no Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela **procedência da Representação Externa**, em virtude da **manutenção** das irregularidades contidas nos **Achados de Auditoria nºs 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 4.1, 4.2, 6.1;**

c) pelo **saneamento dos Achados de Auditoria nºs 5.1 e 5.2;**

² Conforme imagens extraídas do Portal e coladas no relatório conclusivo da Secex, fl. 24.



d) pela aplicação de **multa** ao Srs:

d.1) **Antônio Roberto Possas de Carvalho**, Secretário Municipal de Fazenda de Cuiabá, **por cada irregularidade materializada nos Achados de Auditoria nºs 1.1, 2.1, 3.1, 6.1**, em virtude da prática de atos com grave infração à norma legal, com fundamento no art. 327, inciso II, do Regimento Interno do TCE/MT, c/c art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT);

d.2) **Agmar Divino Lara de Siqueira**, Presidente da Comissão de Licitação, **por cada irregularidade materializada nos Achados de Auditoria nºs 4.1, 4.2 e 6.1**, em virtude da prática de atos com grave infração à norma legal, com fundamento no art. 327, inciso II, do Regimento Interno do TCE/MT, c/c art. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT);

e) pela expedição de **determinação** legal à atual gestão da **Prefeitura Municipal de Cuiabá**, nos termos do Art. 22, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT), para que preveja, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma que se refere genericamente à contratação de outros serviços, que os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional devem utilizar o pregão, preferencialmente eletrônico, na contratação de bens e serviços de informática considerados comuns, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital (Achado nº 1.1);

f) pela expedição de **determinação** à atual gestão da **Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá**, nos termos do Art. 22, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT), para que:

f.1) cumpra o disposto na Lei de Licitações, relativo à comprovação de aptidão técnica por meio de atestados (Achados nºs 2.1 e 3.1);

f.2) cumpra o disposto na Lei de Licitações no tocante ao critério de aceitabilidade de preços (Achado nº 2.2);



f.3) cumpra o disposto na Lei de Licitações, referente à participação de empresas em consórcio (Achado nº 4.1);

g) pela expedição de **recomendação** à atual gestão da **Secretaria Municipal de Fazenda de Cuiabá**, nos termos do Art. 22, inciso I, da Lei Complementar nº 269/2007 (LO/TCE-MT), para que observe o princípio da razoabilidade na fixação de critérios para avaliação da melhor proposta para a Administração (Achado nº 4.2).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 21 de setembro de 2023.

(assinatura digital)³
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

³Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.