



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

PROCESSO N.º:	226637/2018
PRINCIPAL:	SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CUIABA
CNPJ:	03.533.064/0001-46
ASSUNTO:	REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA)
Ordenador de Despesas:	ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO
RELATOR:	JAQUELINE MARIA JACOBSEN MARQUES
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	CUIABA
NÚMERO OS:	2198/2019
EQUIPE TÉCNICA:	ARNALDO RONDON NETO





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. ANÁLISE DA DEFESA	2
3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES	13
4. CONCLUSÃO	13
4.1. RESULTADO DA ANÁLISE	14
4.2. NOVAS CITAÇÕES	15





1. INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao artigo 189 da Resolução Normativa nº 014/2007 do TCE/MT e aos princípios do contraditório e da ampla defesa, retornam os autos para análise dos documentos e alegações de defesa apresentados pelos agentes/servidores indicados como responsáveis pelas irregularidades constantes no Relatório Técnico.

2. ANÁLISE DA DEFESA

ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:

A defesa informa que a obrigatoriedade no uso do Pregão (preferencialmente eletrônico) para contratação de sistemas de informática está condicionada ao software ser do tipo “comum” ou com “funcionalidades prontas ou pré-estabelecidas”, conforme a normativa do TCU e da jurisprudência deste Tribunal de Contas.

Alega que o objeto da Concorrência 03/2018 não era de uso “comum”, pois se tratava de sistema informatizado responsável pela arrecadação municipal, gestão de campanha de premiação e gestão eletrônica de processos tributários, ou seja, longe de ser comum sua abrangência.

Transcreve o objeto da contratação: 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 de ISSQN – Imposto sobre serviço 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.





Defende que os seguintes critérios diferenciam o caso da regra de licitação através do Pregão:

- a) O bem/serviço licitado não é usualmente encontrado no mercado;
- b) Ausência de indicação de padrões de desempenho e de qualidade usualmente encontrados no mercado;
- c) Ausência de indicação objetiva dos padrões de desempenho e de qualidade capazes de serem atendidos por vários fornecedores;
- d) Necessidade de comparação das propostas – impossibilidade de julgamento por menor preço.

Transcreve a redação do Acórdão nº 3.076/2015 – TP deste Tribunal de Contas o qual decidiu que o objeto do contrato, similar ao do caso presente, não deveria ser qualificado como comum, e, dessa forma, não poderia ter sido licitado por meio da modalidade pregão.

Argumenta que este Tribunal de Contas não pode se posicionar de forma contraditória em questões tão relevantes, sendo assim, defende que deve ser acolhida a justificativa da administração por ter optado pela modalidade concorrência, a qual é mais criteriosa, segura e compatível com os valores orçados.

Cita o art. 23, inciso II da Lei nº 8.666/93, e, que diante das diferenças entre o objeto contratado dos demais softwares, requer que seja considerada regular a escolha da modalidade Concorrência.

Análise da defesa:

Os argumentos trazidos pela defesa não devem prosperar conforme será discutido a seguir:

Em relação ao argumento trazido 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, frisa-se que tal fato foi objeto de irregularidade no relatório técnico preliminar, ou seja, não se trata de um argumento válido com o intuito de sanar o apontamento em virtude de corresponder a uma outra irregularidade do procedimento licitatório.

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.

Diante do exposto, **mantém-se a irregularidade.**

Situação da análise: MANTIDO

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. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

A defesa apresenta entendimento 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.

Por fim, defende que as exigências do edital serviram para assegurar que tanto a empresa contratada, quanto sua equipe tinham condições de suportar o objeto licitado.

Análise da defesa:

A defesa apresenta jurisprudência relacionada a casos específicos ocorridos em licitações de obras públicas que não se aplica ao caso presente. A defesa não trouxe justificativas para contrapor os elementos utilizados no desenvolvimento do achado, sendo assim a **irregularidade fica mantida**.

Situação da análise: MANTIDO

2.2) Ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecido no Modelo de Proposta - Anexo V – do Edital de Concorrência Pública nº 03/2018. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

A defesa argumenta que por se tratar de contratação de lote único, as atividades descritas na planilha representam “projeto único” de modo que seria desnecessário a subdivisão requerida.

Afirma 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.

Análise da defesa:

Os argumentos trazidos pela defesa não possuem o condão de sanar a impropriedade, não há que se falar em projeto único, pois o objeto da contratação engloba diversos itens que possuem características próprias e preços definidos.

Irregularidade mantida.

Situação da análise: MANTIDO

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:

A defesa argumenta que o atestado previsto no art. 30 da Lei 8.666/93 serve para assegurar que a empresa possua “know-how” na área licitada, e que a cláusula do edital a qual faz sua exigência é legal e cita jurisprudência do STJ.

Defende que as disposições sobre atestado de capacidade técnica do edital devem ser respeitadas e apresenta nova jurisprudência advinda de um mandado de segurança.

Alega que por força do princípio da vinculação do instrumento convocatório a Administração não pode deixar de cumprir as normas constantes no edital de licitação.

Por fim, apresenta jurisprudência do TCU sobre o tema:

INFORMATIVO 177 TCU. É legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar.

[...]

No caso concreto, pela complexidade técnica dos serviços, entendeu o relator ser “imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detêm capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados”.

Acórdão TCU nº 0342/12 – Plenário

“(…) 5. Realmente, consoante também lá firmado, ‘o entendimento deste Tribunal é de que podem ser estabelecidos quantitativos mínimos nos atestados de capacidade técnico-operacional, entretanto, em cada caso concreto, deverá ser verificado se as exigências estabelecidas são pertinentes e necessárias, limitadas aos itens de maior relevância, de modo que a Administração tenha as garantias necessárias para comprovação de que a empresa possui as condições técnicas para a boa execução dos serviços, tudo demonstrado no respectivo procedimento licitatório.

Análise da defesa:

A defesa argumenta que a exigência contestada está prevista no art. 30 da Lei de Licitações, no entanto, frisa-se que não foi objeto de irregularidade no relatório técnico preliminar a exigência de comprovação de





capacidade técnica, e sim, concernente a ausência de comprovação de que os quantitativos mínimos exigidos não são superiores em 50% dos serviços a serem contratados.

Oportuno destacar que o gestor não anexou a 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 fica mantida.**

Situação da análise: MANTIDO

AGMAR DIVINO LARA DE SIQUEIRA - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 13/03/2018 a 05/11/2018

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:

O gestor cita que embora o consórcio tenha o fim de abarcar o maior número de participantes na licitação, também é mecanismo capaz de favorecer a união de grandes concorrentes em detrimento de menores, e a depender do objeto, inviabilizar por completo a participação de outros licitantes.

Alega ser essa a preocupação do município de Cuiabá na época, haja vista o número reduzido de empresas com alto nível de capacidade para atender todas as demandas de forma integrada de forma satisfatória, pois alega que haveria o risco de que as grandes empresas do setor se reunissem e nenhuma competição ocorresse.

Apresenta jurisprudência do TCU a qual segue o entendimento por ele defendido.

Argumenta que a lei de licitações não é taxativa sobre os critérios para vedação ou permissão do consórcio, de modo que não poderia ser penalizada por critérios subjetivos e apresenta nova jurisprudência no mesmo sentido.

Por fim, requer que a irregularidade seja desconsiderada.

Análise da defesa:

Os argumentos da defesa são improcedentes, novamente ela se utiliza da aglutinação de diversos serviços como fator impeditivo de permitir a participação de empresas consorciadas, mas conforme já foi dito anteriormente, a integração de diversos serviços foi objeto de irregularidade no relatório técnico preliminar.

Destaca-se, também, que o gestor não apresentou em sede de defesa as justificativas necessárias





quanto a vedação a participação de empresas consorciadas, conforme está disposto no Manual de Pregão Eletrônico do Tribunal de Contas da União.

Irregularidade mantida.

Situação da análise: MANTIDO

4.2) *Ausência de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica estabelecido no Edital de Concorrência Pública nº 03/2018.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:

Apresenta os seguintes argumentos:

“Primeiro, deve-se registrar que a pontuação do “arquivologista” é de até 40 pontos, e não necessariamente apenas “pontuável” para as licitantes que contarem com este profissional em sua equipe.

Segundo, sobre a valoração deste profissional (apenas exigência mínima de um profissional na equipe, este se mostra necessário em razão do expressivo número de processos que são desenvolvidos nas atividades previstas na Concorrência 003/2018, assim como optou a Secretaria Municipal de Fazenda.

Destarte, deve ser rejeitada a representação.”

Análise da defesa:

A defesa não trouxe argumentos capazes de 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. Alega que a pontuação é pontuável até 40 mas não explica como se daria o escalonamento desses pontos.

Ademais, 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.

Irregularidade mantida.

Situação da análise: MANTIDO

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:





A defesa alega ser notório que para concorrências públicas, tanto a certidão negativa, quanto a positiva com efeitos negativos/suspensivo possuem o mesmo caráter de habilitação da licitante, visto que o que interessa ao agente contratante é a inexistência de débito exigível.

Cita que a própria Lei nº 8.666/93 em seu art. 29, inciso V, prevê apenas a terminologia “negativa”, sem necessariamente mencionar as certidões positivas com efeitos de negativa.

Argumenta que o CTN, em seus art. 205 e 206, estabelece que tanto a certidão negativa, quanto a positiva com efeitos negativos possuem o mesmo caráter.

Por fim, alega que a redação do Edital não limitou ou cerceou qualquer licitante, que tivesse débitos trabalhistas ou federais/estaduais/municipais suspensos, de participar da Concorrência 03/2018.

Análise da defesa:

Os argumentos trazidos pela defesa são procedentes, a apresentação de Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos Trabalhistas também possibilita o titular a participar de licitações, conforme está disposto na Lei nº 12.440/2011, a qual criou a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

Trata-se de dois institutos equivalentes a luz da legislação em vigor, sendo um deles capaz de substituir o outro para fins de exigências de procedimentos licitatórios, sendo assim, **sana-se a irregularidade**.

Situação da análise: SANADO

5.2) *Irregularidade na exigência de regularidade fiscal contida no Edital de Concorrência Pública nº 03/18.* -
Tópico - 2. *ANÁLISE DA DEFESA*

Manifestação da defesa:

A defesa aduz que os argumentos concernentes ao item anterior são também aplicáveis para este item.

Análise da defesa:

Acata-se os argumentos trazidos pelo defendente, conforme foi por ele mencionado, o CTN (Código Tributário Nacional) equipara, quanto aos seus efeitos, a certidão negativa com a certidão positiva com efeitos de negativa.

Trata-se de dois institutos equivalentes a luz da legislação em vigor, sendo um deles capaz de substituir o outro para fins de exigências de procedimentos licitatórios, sendo assim, **sana-se a irregularidade**.

Situação da análise: SANADO





AGMAR DIVINO LARA DE SIQUEIRA - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 13/03/2018 a 05/11/2018

ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

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

6.1) *Não parcelamento do objeto do procedimento licitatório.* - Tópico - 2. *ANÁLISE DA DEFESA*

Manifestação da defesa:

O gestor apresenta esclarecimentos concernentes a este item nos seguintes termos:

Primeiramente relacionado aos serviços a serem contratados com utilização de mão de obra:

“Sobre essas alegações, temos que o objeto do certame era bem claro ao definir que a contratação é relacionada ao fomento e controle efetivo do ISSQN.

Neste sentido, conclui-se que o objeto da licitação não era a contratação de serviços distintos em um único certame, mas ao contrário, trata-se de contratação uma, de um prestador de serviços qualificado a fornecer um sistema, com a prestação dos serviços correlatos necessários a sua utilização, desde a realização de suporte com equipe, até controlar a premiação das notas fiscais por ele (prestador) mesmo gerenciado.

Pelo que consta no termo de referência, resta patente que os serviços de fornecimento e manutenção de sistema(s) e fornecimento de mão de obra especializada, são de natureza correlata ao objeto do certame.

Não configura aglutinação de objeto à medida que tem por objetivo garantir a maior eficiência dos serviços contratados, até porque intrinsecamente vinculados.

A campanha de premiação para ser bem sucedida certamente tem por base a boa gestão do tributo/notas fiscais de serviço. Assim como depende de pessoal qualificado o suficiente, e com metodologia de trabalho padronizada.

Caso houvesse a divisão do serviço de fornecimento da licença de uso e manutenção de sistema e contratação de pessoal e campanha de premiação, por exemplo, estar-se-ia obrigando a administração a exigir critério automaticamente “imposto” pelo primeiro que fosse contratado, o que poderia comprometer o projeto como um todo.

Sobre a alegação da aglutinação do processo administrativo (PAT-e), o entendimento caminha na mesma esteira, pois uma vez integrado o processo de execução fiscal, tornar-se muito mais célere e eficaz.

Tais apontamentos inclusive já constam na justificativa da Concorrência.

Importante ressaltar ainda que a atividade de arrecadação municipal, bem como toda a administração pública, necessita de agilidade, eficiência, celeridade. Dividir a gestão do sistema tributário em várias empresas representa um atraso na conduta da arrecadação, uma vez que todas as atividades são dependentes entre si e o desenvolvimento adequado de determinada etapa necessita, inequivocamente, que a anterior tenha sido realizada a contento.

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.”

Apresenta ensinamento do professor Marçal Justen Filho:

“a solução da contratação integrada destina-se a ser adotada nos casos em que a complexidade técnica do objeto impede recorrer ao conhecimento assentado e exige atribuir ao particular contratado à margem de autonomia adequada à concepção de soluções





inovadoras, de modo a assegurar a obtenção de um resultado predeterminado”.

Também colaciona jurisprudência no mesmo sentido, da qual transcreve-se o seguinte trecho:

“[...] 16. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 impõe o parcelamento como obrigatório, respeitando-se, sempre, **a integralidade qualitativa do objeto a ser executado**. Porém, se a adoção dessa solução importar na criação de ônus mais elevado pela quebra de economia de escala, na adoção da modalidade menos rigorosa de licitação ou, ainda, no enquadramento do objeto nos limites que permitam a dispensa de licitação, não admitirá o parcelamento” (Acórdão 98/2013)

“[...] 6.7. Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal está consolidada no sentido de que a decisão quanto ao parcelamento de obras e serviços e, também, das compras realizadas pela Administração Pública, nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, deve estar, devidamente, balizada em estudos que demonstrem a viabilidade técnica e econômica dessa medida. A primeira a ser entendida no sentido de que não pode haver descaracterização do objeto, enquanto que a segunda no fato de que o parcelamento não eleve os custos a cargo da Administração.

6.7.2. Não haveria razão, pois, para parcelar-se o objeto da licitação, como o fim de ampliar o número de participantes do certame, se dessa medida resultasse a descaracterização da integridade original do objeto ou o aumento de custos globais do empreendimento ou da compra. Se isso ocorresse, restaria frustrado um dos objetivos primordiais da licitação que é de obter a melhor proposta para a Administração.

Continua em seus argumentos:

“Assim, a vinculação das referidas atividades tem por único intuito buscar a eficiência dos serviços contratados (e não descaracterização do projeto)

Ao contrário do afirmado, a Administração não tinha intenção de restringir a competição no certame, mas apenas e tão somente garantir que a(s) empresa(s) licitante(s) fossem capazes de atender plenamente os anseios da Administração Municipal/contratante.

Destarte, ao contrário do argumentado nas representações, se houver o parcelamento e/ou separação do objeto licitado em itens ou vários lotes, o fisco será prejudicado.

Neste sentido, o edital atende ao art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93 e está de acordo com o entendimento proposto pela própria súmula nº 247, do TCU.

Portanto, nota-se que o TCU permite a licitação por lote único desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala – que é exatamente o caso tratado.

Ademais, também esclarecemos que apesar de invocado o princípio da ampla concorrência, este não pode ser tomado por absoluto, que deve ser sempre interpretado e sopesado conjuntamente a outros importantes princípios tais como a razoabilidade, proporcionalidade e eficiência nas contratações.

Sendo assim, não há que se falar em uma suposta ilegalidade pela aglutinação de objetos, mas a busca do Município pela contratação de serviços de qualidade dentro de seu projeto central.

Motivo pelo qual, **não procede a representação neste particular.**”

Segundamente aos serviços de Data Center:





"A representação aduz que houve aglutinação indevida de objeto em virtude da junção dos serviços de licença de uso e manutenção de software com hospedagem de dados.

Em relação ao referido apontamento, o Município reitera que os serviços de licença de uso com manutenção de software e hospedagem de dados (Data Center) são de natureza correlata ao objeto do certame, tendo por objetivo garantir a maior eficiência e eficácia dos serviços contratados.

Ademais, estão intrinsecamente vinculados, uma vez que todo sistema WEB necessita de uma estrutura de armazenamento (Data Center), tanto para o software quanto para os dados gerados que devem ser disponibilizados ininterruptamente para todos os usuários, o que só é possível quando a fornecedora do sistema também é a responsável pelo armazenamento dos dados.

Caso houvesse a divisão do serviço de fornecimento da licença de uso e da hospedagem dos dados, o Município precisaria efetuar duas contratações, primeiro a do sistema e depois de uma estrutura de armazenamento apta e compatível com o sistema licitado, fracionando obrigações e dificultando seriamente o controle a ser realizado pela administração, com o possível comprometimento do bom funcionamento da arrecadação municipal.

Importante destacar que a opção de contratação de um sistema web para gestão tributária completa, tem por intuito 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 em caso de contratação de duas empresas diferentes para a execução da mesma atividade, o que demonstra o equívoco no apontamento da representação.

A arrecadação municipal, bem como toda a administração pública, necessita de agilidade, eficiência e celeridade, entretanto, 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, uma vez que as referidas atividades são dependentes entre si sendo vital que o sistema e as informações estejam hospedados na mesma estrutura.

Desta forma, caso o apontamento da representação fosse acatado e os serviços "divididos" entre duas (ou mais) empresas, criar-se-ia uma relação entre três (ou mais) partes, o Município, a empresa fornecedora do sistema e a empresa responsável pelo Data Center.

Contudo, não haveria relação jurídica entre as empresas, cabendo ao Município conduzir as "conversas" entre as empresas, criando novos problemas para a administração, dentre os quais podemos apontar alguns questionamentos que demonstram a dificuldade e complexidade envolvidas na representação:

- 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 de armazenamento das informações, como seriam efetuadas as tratativas entre as empresas para melhoria da estrutura de Data Center? Quem arcará com os custos para a melhoria da estrutura de Data Center?
- D. Caso a estrutura de Data Center se torne incompatível com o sistema, caberá ao Município buscar uma nova estrutura?

Estes são alguns pequenos exemplos de problemas que ocorrerão com a cisão dos serviços como sustenta a representação, os quais não existem nos casos em que a empresa fornecedora do sistema é a responsável por armazenar os dados, pois qualquer falha, interrupção, suspensão, melhoria ou manutenção necessária nos serviços (tanto de fornecimento do sistema quanto a hospedagem) é exclusivamente sua responsabilidade.

As respostas aos questionamentos acima, no modelo de contratação, são simples, em todos os casos a responsabilidade é da empresa contratada, que pode optar em montar a sua própria estrutura de Data Center ou contratar uma empresa para prestar tais 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.

Além do oferecimento do "data center", a licitante também ficará responsável pelos serviços de Administração do





Banco de Dados (DBA) para manutenção de "performance" e "tuning". configurando e acompanhando todas as rotinas de atualização automática do Banco de Dados.

Portanto, dividir os serviços entre empresas diferentes acarretaria uma dependência prejudicial a celeridade do processo como um todo, e caso uma delas venha a falhar, ou enfrentar qualquer dificuldade, toda arrecadação ficaria comprometida.

As jurisprudências das Cortes de Contas já se manifestaram sobre o tema, considerando que não há aglutinação indevida quando o edital permite a subcontratação da estrutura de armazenamento pela licitante, conforme a decisão Plenária de 25-09-13. nos autos do TCM831.989.13-2. Relator o E. C Camargo Rodrigues do TCE-SP.

Neste precedente, as justificativas da Representada foram aceitas em face da previsão de subcontratação, que afastou o caráter restritivo inicialmente verificado.

Desta forma, compete determinar a Municipalidade, no presente caso, a adoção de alternativas e soluções previstas na lei para que a contratação conjunta de aquisição de licenças de softwares e hospedagem em "Data Center" não comprometa o caráter competitivo do certame.

Neste sentido, caberá a Municipalidade avaliar a viabilidade de permitir a subcontratação do "Data Center", nos termos do Art. 72 da Lei 8.666/93, e/ou admitir a participação de empresas reunidas em consórcio, na forma do Art. 33 do mesmo diploma legal, garantindo assim melhores condições de competitividade e ampla participação na disputa."

Portanto, mostra-se equivocada a representação, 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.

Assim, a vinculação das referidas atividades tem por único intuito buscar a eficiência dos serviços contratados (e não descaracterização do projeto).

Neste sentido, o edital atende ao Art. 23, § 1º da Lei 8.666/93 e está de acordo com o entendimento proposto pela própria súmula nº 247, do TCU."

Análise da defesa:

A defesa argumenta que os serviços de fornecimento e manutenção de sistemas e o fornecimento de mão de obra especializada possuem natureza correlata ao objeto do certame, sobre esse aspecto faz-se necessário trazer a seguinte definição de serviços correlatos disposta na Instrução Normativa de Serviços – IN nº 5 de 2017:

2.6 – Qual a diferença entre contratações correlatas e interdependentes?

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 nº 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.**

Diante do enunciado acima transcrito, é possível interpretar 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 licitatório. Diferentemente ocorre com os serviços que são considerados interdependentes, para esses é necessário que sejam contratados de forma conjunta.

A defesa também argumenta que a atividade de arrecadação municipal é dependente da gestão do sistema tributário, posicionamento técnico o qual esta equipe de auditoria não coaduna. Entende-se que ambos serviços possuem natureza correlata, mas não são interdependentes, o que não justifica a necessidade de serem contratados de uma única vez, em um mesmo procedimento licitatório.

Dando prosseguimento a análise, tem-se como improcedente o argumento referente a perda de economia de escala, conforme ensinamento do professor Marçal Justen Filho “em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos”.

No caso presente, verifica-se que não se aplica a regra da economia de escala, o procedimento licitatório em análise 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.

Com relação aos argumentos referentes a aglutinação do Data Center com o software de gestão tributária estes demonstram ser plausíveis, devido a complexidade e interconexão existente entre eles, e, como foi apresentado pela defesa a possibilidade de subcontratação dos serviços, o que não exige que a empresa contratante seja detentora dos serviços.

Diante do exposto, **mantém-se a irregularidade**, em razão da persistência da necessidade de fracionamento para os serviços de terceirização de mão-de-obra.

Situação da análise: MANTIDO

3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES

Não há recomendação / determinação em decorrência desta análise de defesa.

4. CONCLUSÃO

Com base na análise das justificativas e documentos apresentados pelos defendentes, apresenta-se, em seguida, a situação atual das irregularidades apontadas no relatório técnico.





4.1. RESULTADO DA ANÁLISE

ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

2.2) *Ausência de critério de aceitabilidade dos preços estabelecido no Modelo de Proposta - Anexo V – do Edital de Concorrência Pública nº 03/2018.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

AGMAR DIVINO LARA DE SIQUEIRA - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 13/03/2018 a 05/11/2018

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.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

4.2) *Ausência de razoabilidade na fixação de critério para avaliação da proposta técnica estabelecido no Edital de Concorrência Pública nº 03/2018.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**





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) SANADO

5.2) SANADO

AGMAR DIVINO LARA DE SIQUEIRA - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO / Período: 13/03/2018 a 05/11/2018

ANTONIO ROBERTO POSSAS DE CARVALHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2018 a 31/12/2018

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

6.1) *Não parcelamento do objeto do procedimento licitatório.* - Tópico - 2. *ANÁLISE DA DEFESA*

4.2. NOVAS CITAÇÕES

Não houve a necessidade de se realizar novas citações.

Em Cuiabá-MT, 10 de Maio de 2019.

ARNALDO RONDON NETO
AUDITOR PÚBLICO EXTERNO
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA

