



PROCESSO Nº	: 9.939-2/2019
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MUTUM
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
RELATOR	: CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

FUNDAMENTAÇÃO

71. Uma vez admitida a presente Representação de Natureza Interna (RNI)¹³, passa-se ao mérito.

72. Conforme ressei dos autos, o Pregão Presencial nº 21/2019 possuía por objeto o registro de preços para futura e eventual contratação de serviço de locação e uso de licenças para módulos de sistema de gestão de recursos públicos integrados 100 % web e serviços relacionados, para atender às necessidades das Secretarias Municipais da Prefeitura de Nova Mutum.

73. Inicialmente, antes de adentrar no mérito das irregularidades, vale lembrar que o certame não foi homologado, tendo sido suspenso logo após a realização da sessão de credenciamento, lances e habilitação.

74. Dessa forma, uma vez que não houve homologação do resultado e formalização de contrato, a empresa Coplan Consultoria e Planejamento Eirelli foi cientificada e apresentou manifestação na condição de terceiro interessado e não como parte.

75. Tal situação decorre tanto por não lhe ter sido imputada responsabilidade acerca das irregularidades ora tratadas, quanto pelo fato de que a realização de sessão de habilitação e avaliação das propostas, pela qual se sagrou vencedora, não lhe confere o direito adquirido de ser contratada, mas apenas a mera expectativa de direito, sobretudo ante a ausência de homologação do certame. Para tanto, vale trazer o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO – LICITAÇÃO – MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO – REVOGAÇÃO – CONTRADITÓRIO. 1. Licitação obstada pela revogação por

¹³ Documento Digital nº 58035/2019.



razões de interesse público. 2. Avaliação, pelo Judiciário, dos motivos de conveniência e oportunidade do administrador, dentro de um procedimento essencialmente vinculado. 3. Falta de competitividade que se vislumbra pela só participação de duas empresas, com ofertas em valor bem aproximado ao limite máximo estabelecido. **4. A revogação da licitação, quando antecedente da homologação e adjudicação, é perfeitamente pertinente e não enseja contraditório.** 5. Só há contraditório antecedendo a revogação quando há direito adquirido das empresas concorrentes, o que só ocorre após a homologação e adjudicação do serviço licitado. 6. O mero titular de uma expectativa de direito não goza da garantia do contraditório. 7. Recurso ordinário não provido. (STJ, ROMS nº 200602710804, Rel. Eliana Calmon, DJE de 02.04.2008.) (Destaquei)

76. Além disso, verifico que, embora a Secretaria de Controle Externo tenha realizado a subsunção do fato à norma e classificado o fato cometido pelo Pregoeiro como a irregularidade classificada como GB06 (Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço), entendo que a conduta realizada nos autos configura o cometimento de duas irregularidades distintas: uma referente ao sobrepreço no item 19 e outra quanto à ineficiência da estimativa de preços.

77. Com efeito, verifica-se que a estimativa de preços para a formação do Termo de Referência do Pregão Presencial nº 21/2019, além de se limitar a colher apenas orçamentos junto a três potenciais fornecedores, utilizou como referência apenas os valores contidos em uma das propostas, conduta que configura irregularidade ao não privilegiar o interesse público em obter os preços efetivamente praticados no mercado.

78. Dessa forma, entendo que a conduta do pregoeiro, de realizar estimativa de preços deficientemente, pode ser classificada na irregularidade classificada como GB99, prevista no Anexo¹⁴ da Resolução Normativa nº 2/2015 do TCE/MT, senão vejamos:

GB99. Licitação_GRAVE_99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

Pesquisa de valores e estimava de preços executada de forma limitada e deficiente, com adoção de um único orçamento para formação do Termo de

¹⁴ Disponível em

http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00050637/Cartilha_2014_classifica%C3%A7%C3%A3o%20de%20irregularidades_5%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 27/9/2019.



Referência.

79. Além disso, a reclassificação da irregularidade não representa nenhum óbice ao julgamento desta RNI, uma vez que a classificação das irregularidades é de competência do Relator do processo, no bojo do próprio voto, após a instrução do feito, nos termos do art. 141, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (RI-TCE/MT), que assim dispõe:

Art. 141. Esgotado o prazo para manifestação do interessado, os autos retornarão à unidade técnica respectiva para análise do que foi apresentado ou providências.

[...]

§ 6º. Com a instrução completa e o parecer ministerial, o Relator elaborará relatório e voto ou emitirá julgamento singular, classificando as irregularidades, se existentes, nos termos definidos pelo Tribunal, encaminhando os autos à Secretaria Geral do Tribunal Pleno para as providências. (Nova redação do § 4º e renumeração dos §§ 4º e 5º que passaram a ser §§ 5º e 6º, do artigo 141 dada pela Resolução Normativa nº 19/2015).

80. Saliento que a alteração da classificação, nesse caso específico, não altera a substância desta RNI, tampouco a gravidade da irregularidade, apenas regulariza a indicação da norma aplicável para os fatos elencados nos autos e sobre os quais o defendente se manifestou.

81. Esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 37 DA LEI N. 11.343/2006. OFENSA AO ART. 383 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL – CPP. VIOLAÇÃO. OCORRÊNCIA. CONDOTA DELITIVA. FATOS DESCRITOS NA INICIAL ACUSATÓRIA. ADITAMENTO DA DENÚNCIA. DESNECESSIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. In casu, constata-se a alegada violação do art. 383 c.c. 617 do CPP, porquanto a denúncia contém a exposição de todos os fatos juridicamente relevantes e necessários à tipificação do delito imputado ao agravante. 2. **Segundo a orientação jurisprudencial desta Corte, “não havendo modificação quanto ao fato descrito na exordial acusatória, como a hipótese presente, pode o magistrado dar nova classificação jurídica ao fato definido na denúncia ao prolatar a sentença (emendatio libelli), prescindindo de aditamento da peça exordial ou mesmo de abertura de prazo para a defesa se manifestar, já que o réu se defende dos fatos narrados na acusação e não dos dispositivos de lei indicados”.** (AgRg no REsp 1.129.640/RS. Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 15/2/2013) 3. Agravo regimental desprovido. (STJ – AgRg no REsp: 1585118 RJ 2016/0060604-1, Relator: Ministro Joel Ilan Paciornik, Data de Julgamento: 05/02/2019, T5 – Quinta Turma, Data de Publicação: DJe 11/02/2019). (grifei)



82. Dessa forma, considerando que o responsável pela irregularidade se defende acerca dos apontamentos indicados na Representação, e não acerca da classificação do achado, a nova classificação da irregularidade não viola os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

83. Assim, considerando os argumentos acima, dirijo da equipe técnica e do Ministério Público de Contas, e entendo pela classificação da irregularidade GB99 atinente à estimativa de preços deficiente adotada no certame, de responsabilidade do Sr. Sérgio Vitor Alves Rodrigues.

84. Feitas essas considerações, passo a abordar o mérito das irregularidades:

Responsável: Sérgio Vitor Alves Rodrigues (Pregoeiro)

GB99. Licitação GRAVE 99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT. Pesquisa de valores e estimava de preços executada de forma limitada e deficiente, com adoção de um único orçamento para formação do Termo de Referência.

85. De acordo com a equipe de auditoria, para verificação da irregularidade foram considerados os itens nº 19, 20 e 21 do Termo de Referência, tendo em vista que os itens em questão representam 85 % do valor total estimado para o certame¹⁵.

86. Convém esclarecer que, consoante o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (TCU), “as estimativas preliminares dos preços dos itens a contratar são feitas com base no levantamento de mercado, no intuito de apoiar a análise de viabilidade da contratação, em especial com respeito à relação de custo-benefício da contratação”¹⁶.

87. Assim, conforme documentação juntada aos autos, foram fornecidos três

¹⁵ Os itens foram estimados em R\$ 5.562.500,00 (cinco milhões e quinhentos e sessenta e dois mil e quinhentos reais) e o valor total estimado do certame foi de 6.527.233,16 (seis milhões e quinhentos e vinte e sete mil e duzentos e trinta e três reais e dezesseis centavos).

¹⁶ Tribunal de Contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, fl. 95. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>. Acesso em 25/9/2019.



orçamentos de empresas privadas¹⁷ para referência de preços dos itens 20 e 21, conforme abaixo:

Itens	Descrição das licenças (módulos de Sistema)	Unidade	Qtde.	R\$ V. Unit.	eseti	Fluxxodata	Coplan	Média
20	Serviços de desenvolvimento e customização de softwares	Hora	18.000	R\$ 250,00	R\$ 300,00	R\$ 245,00	R\$ 250,00	R\$ 265,00
21	Serviços de apoio administrativo na gestão pública	Hora	2.500	R\$ 250,00	R\$ 250,00	R\$ 280,00	R\$ 250,00	R\$ 260,00

Fonte: Documento Digital nº 54450/2019, fl. 10.

88. O responsável sustentou que a utilização apenas de orçamentos oriundos de empresas privadas não representaria qualquer ilegalidade, pois estaria de acordo com o disposto na legislação e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), já que para a estimativa de preços deveriam ser utilizados pelo menos três orçamentos de fornecedores distintos.

89. Entretanto, no caso em comento, há que se apontar que esta Corte de Contas tem consolidado o entendimento de que a pesquisa de preços não pode se restringir a apenas três orçamentos de potenciais fornecedores, conforme consta da Resolução de Consulta nº 20/2016 - TP:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2016 – TP

Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 41/2010. LICITAÇÃO. AQUISIÇÕES PÚBLICAS. BALIZAMENTO DE PREÇOS.

1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei.

90. Portanto, a pesquisa de preços que precede o procedimento licitatório

¹⁷ Documento Digital nº 100392/2019, fls. 76-80.



deve ser ampla e com rigor metodológico, de modo a garantir a seleção de proposta mais vantajosa e evitar distorções e preços incompatíveis com os praticados no mercado.

91. A adoção de apenas três orçamentos não garante que aqueles valores representam a realidade. Por isso, a ampla pesquisa de mercado é requisito previsto nas Leis 8.666/1993 (Lei de Licitações) e Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão):

Lei nº 8.666/1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º: O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado [...]

Lei nº 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

92. O Tribunal de Contas da União entende que a pesquisa de preços deve ser ampla e abranger os valores praticados no âmbito da Administração Pública. Afinal, os preços fornecidos por orçamentos de possíveis fornecedores tendem a ser superestimados, vejamos:

As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (Comprasnet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.

(Tribunal de Contas da União. Boletim de Jurisprudência 104/2015: Acórdão nº 2637/2015 – Plenário. Relator Bruno Dantas Representação)

A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as



empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.

(Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 299/2011 – Plenário. Relator José Mucio Monteiro Relatório De Acompanhamento Processo 024.090/2009-7. Data da Sessão 09/02/2011 Número Da Ata 4/2011 – Plenário)

93. Portanto, não cabe a alegação dos responsáveis de que a simples obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores bastaria para balizar os preços do certame, ainda mais se considerarmos o valor total estimado para o objeto, sobretudo quanto aos itens 20 e 21 que, somados, ultrapassaram o valor de **cinco milhões de reais**.

94. Vale salientar que, ainda que fosse de difícil obtenção de orçamentos com mais de três empresas ou dos preços praticados na Administração Pública, as fontes de informações não se restringem a estas duas, conforme o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação¹⁸:

Ao analisar o mercado com vistas à obtenção de dados sobre preços, pode-se utilizar, entre outras, as seguintes fontes de informação:

- a) preços vigentes em outros órgãos (e.g. em licitações, inclusive de registro de preço) (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V);
- b) consultas diretas aos fornecedores (RFP – Request for Proposal), que deve incluir as informações definidas até então no termo de referência ou no projeto básico, pois essas informações afetam a percepção de risco das empresas, que por sua vez influencia os preços oferecidos. Por exemplo, ao solicitar cotação de preço às empresas, o órgão deve informar os requisitos, os modelos de execução do objeto e de gestão do contrato, incluindo as sanções previstas;
- c) consulta ou audiência pública, no caso de contratações de maior materialidade e complexidade;
- d) consultas em portais de fornecedores na web e em sistemas de busca de preços na internet, lembrando que os preços informados normalmente são unitários, ou seja, referem-se à contratação de um único produto, de modo que não consideram o efeito de escala que existe em uma contratação de muitas unidades;
- e) bancos de dados da APF (e.g. Comprasnet, Siasg);
- f) cadastros de preços mantidos por entidades de pesquisa;
- g) preços obtidos em contratações semelhantes do setor privado (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso III);
- h) uso do portal do órgão para publicar o planejamento da licitação na web e receber estimativas de preço.

¹⁸ Tribunal de Contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, fls. 187-188. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>>. Acesso em 25/9/2019.



95. Assim, não cabe a alegação dos responsáveis de que a estimativa de preços realizada com base apenas em orçamentos de potenciais fornecedores, sem que fossem consultados os preços praticados na administração, é suficiente para formação do termo de referência.

96. Além disso, é imperioso apontar que, mesmo que tais orçamentos fossem o suficiente para balizar o preço do certame, o termo de referência adotou na íntegra o orçamento fornecido por uma das empresas – coincidentemente, o orçamento fornecido pela empresa que se sagrou vencedora, vejamos:

Proposta Comercial Coplan Consultoria e Planejamento Ltda.



Cua: IT, 28 de janeiro de 2019.

A
Secretaria de Administração
Prefeitura Municipal de Nova Mutum-MT

Proposta Comercial

Prezado Senhor Secretário,

Atendendo solicitação de Vossa Senhoria, apresentamos Proposta Comercial com validade de 30 (trinta) dias, para eventual futura disponibilização dos serviços e produtos abaixo descritos em tabela própria, conforme segue:

Item	Descrição do Sistema	Tipo	Qtde.	R\$ Unid.	R\$ Mês	R\$ Total
1	Sistema de Contabilidade	Usuário/Mês	4	1.443,00	5.772,24	69.266,88
2	Sistema de Planejamento (PPA, LDO E LOA)	Usuário/Mês	2	950,00	1.900,00	22.800,00
3	Sistema de Recursos Humanos e Folha de Pagamento	Usuário/Mês	3	1.540,73	4.622,19	55.485,26
4	Sistema de Licitações, Compras e Contratos	Usuário/Mês	5	950,00	4.750,00	57.000,00
5	Sistema de Almoxarifado	Usuário/Mês	2	850,00	1.700,00	15.600,00
6	Sistema de Patrimônio	Usuário/Mês	2	850,00	1.700,00	15.600,00
7	Sistema de Frotas	Usuário/Mês	2	900,00	1.800,00	21.600,00
8	Sistema de Tributação	Usuário/Mês	3	2.650,00	7.950,00	95.400,00
9	Sistema de IPM - Índice de Participação ICMS	Usuário/Mês	2	2.650,00	5.300,00	63.600,00
10	Sistema de informações e opções de controle externo	Sistema/Mês	1	1.500,00	1.500,00	18.000,00
11	Sistema de Portal do Contribuinte	Sistema/Mês	1	1.000,00	1.000,00	12.000,00
12	Sistema de Portal do Servidor	Sistema/Mês	1	1.000,00	1.000,00	12.000,00
13	Sistema de Gestão de Abastecimento	Sistema/Mês	1	7.000,00	7.000,00	84.000,00
14	Sistema de Gestão do Portal Transparência	Sistema/Mês	1	1.500,00	1.500,00	18.000,00
15	Sistema de Protocolo	Sistema/Mês	1	2.400,00	2.400,00	28.800,00
16	Sistema de informação da gestão pública (BI)	Sistema/Mês	1	7.400,00	7.400,00	88.800,00
17	Sistema de Ponto Eletrônico	Sistema/Mês	1	6.500,00	6.500,00	78.000,00
18	Sistema de Gestão de Monitoramento Remota de Frotas	Veículo/Mês	120	145,00	17.400,00	208.800,00
19	Serviços de implantação, conversão e migração	Hora	2.500	175,00		437.500,00
20	Serviços de desenvolvimento e customização de softwares	Hora	18.000	250,00		4.500.000,00
21	Serviços de apoio administrativo na gestão pública	Hora	2.500	250,00		625.000,00

Agradecendo a atenção sempre especial e certos de atender a solicitação, solicitamos em tempo receber informações sobre eventuais necessidades da Municipalidade.

Atenciosamente,

Delvis Caslei Maggi
Diretor Comercial



Valores de Referência Pregão Presencial nº 21/2019

Itens	Descrição das licenças (módulos de Sistema)	Unidade	Qtde	R\$ V. Unit.	R\$ V. Mês	R\$ V. Total
1	Sistema de Contabilidade	Usuário/Mês	4	1.443,06	5.772,24	69.266,88
2	Sistema de Planejamento (PPA, LDO E LOA)	Usuário/Mês	2	950,00	1.900,00	22.800,00
3	Sistema de Recursos Humanos e Folha de Pagamento	Usuário/Mês	3	1.540,73	4.622,19	55.466,28
4	Sistema de Licitações, Compras e Contratos	Usuário/Mês	5	950,00	4.750,00	57.000,00
5	Sistema de Almoxarifado	Usuário/Mês	2	650,00	1.300,00	15.600,00
6	Sistema de Patrimônio	Usuário/Mês	2	650,00	1.300,00	15.600,00
7	Sistema de Frotas	Usuário/Mês	2	900,00	1.800,00	21.600,00
8	Sistema de Tributação	Usuário/Mês	3	2.650,00	7.950,00	95.400,00
9	Sistema de IPM - Índice de Participação ICMS	Usuário/Mês	2	2.650,00	5.300,00	63.600,00
10	Sistema de informações a órgãos de controle externo	Sistema/Mês	1	1.500,00	1.500,00	18.000,00
11	Sistema de Portal do Contribuinte	Sistema/Mês	1	1.000,00	1.000,00	12.000,00
12	Sistema de Portal do Servidor	Sistema/Mês	1	1.000,00	1.000,00	12.000,00
13	Sistema de Gestão de Abastecimento	Sistema/Mês	1	7.000,00	7.000,00	84.000,00
14	Sistema de Gestão do Portal Transparência	Sistema/Mês	1	1.500,00	1.500,00	18.000,00
15	Sistema de Protocolo	Sistema/Mês	1	2.400,00	2.400,00	28.800,00
16	Sistema de informação da gestão pública (BI)	Sistema/Mês	1	7.400,00	7.400,00	88.800,00
17	Sistema de Ponto Eletrônico	Sistema/Mês	1	6.500,00	6.500,00	78.000,00
18	Sistema de Gestão de Monitoramento Remota de Frotas	Veículo/Mês	120	145,00	17.400,00	208.800,00
19	Serviços de implantação, conversão e migração	Hora	2.500	175,00		437.500,00
20	Serviços de desenvolvimento e customização de softwares	Hora	18.000	250,00		4.500.000,00
21	Serviços de apoio administrativo na gestão pública	Hora	2.500	250,00		625.000,00

Fonte: Anexo I Pregão Presencial nº 21/2019 – Termo de Referência (Documento Digital nº 54450/2019, fl. 57, e Documento Digital nº 100392/2019, fl. 84).

97. Ou seja, mesmo que tenham sido requeridos orçamentos de três potenciais fornecedores para os itens 19, 20 e 21, o responsável nem tratou os dados fornecidos, por meio de média aritmética ou mediana dos valores para a formação do preço estimado, limitando-se a apenas adotar, na íntegra, os valores fornecidos por uma das potenciais fornecedoras como referência, em desacordo com o entendimento externado pelo TCU abaixo colacionado:

Não me parece razoável a exigência de que a orçamentação nestes casos deva sempre considerar o menor preço cotado no mercado. Entendo que a utilização de preços médios ou da mediana, além de bem refletir os preços praticados no mercado, não implica ofensa à Lei de Licitações, à LDO/2009 ou aos princípios gerais da Administração Pública.

A colmatação da lacuna normativa efetuada pelos gestores do TRT utilizou-se do parâmetro legal esculpido no caput do art. 109 da LDO/2009 e, assim, definiu como custo unitário dos insumos a mediana dos preços pesquisados. A solução me parece dotada de razoabilidade, assim como seria se houvesse utilizado a média das cotações. **Destaco que o menor preço é um dos preços do mercado, mas não reflete o mercado. Nesse sentido, entendo que o preço de mercado é mais bem representado pela média ou mediana uma vez que constituem medidas de tendência central e, dessa forma, representam de uma forma mais robusta os preços praticados no mercado.**

(Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3608/2010 – Plenário. Relator Benjamin Zymler Relatório de Auditoria Processo 024.376/2008-6. Data Da Sessão 17/11/2010 Número Da Ata 45/2010 – Plenário) (grifei)



98. Dessa forma, resta demonstrado que a estimativa de preços para a formação dos valores de referência do Pregão Presencial nº 21/2019 foi efetuada de forma deficiente, restrita e incompleta. Se considerarmos o valor total estimado do certame¹⁹, é evidente que o responsável deveria ter sido diligente quanto à formação do preço, evitando possíveis prejuízos ao erário.

99. Acrescenta-se que a adoção de orçamento fornecido por uma empresa como referência para o certame não reflete os preços praticados no mercado, mas sim valores possivelmente superestimados por um potencial fornecedor.

100. Portanto, entendo configurada a irregularidade aqui classificada como GB99 (pesquisa de valores e estimava de preços executada de forma limitada e deficiente, com adoção de um único orçamento para formação do Termo de Referência), de responsabilidade do Sr. Sérgio Vitor Alves Rodrigues, devendo-lhe ser aplicada multa no valor de 10 UPF/MT, nos termos da Resolução Normativa n.º 17/2016-TP.

Responsável: Sérgio Vitor Alves Rodrigues (Pregoeiro)

GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06 Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).
Sobrepreço detectado na pesquisa de preços utilizada para estimar o valor do processo licitatório.

101. Já quanto ao sobrepreço apontado no item 19 (Serviços de implantação, conversão e migração), entendo assistir razão à equipe técnica e ao Ministério Público de Contas.

102. Conforme se observa dos autos, três potenciais fornecedores apresentaram orçamentos quanto ao item 19, vejamos:

Itens	Descrição das licenças (módulos de Sistema)	Unidade	Qtde	eseti	Fluxxodata	Coplan	Média
19	Serviços de Implantação e Conversão	Hora	2.500	R\$ 190,00	R\$ 185,00	R\$ 175,00	R\$ 183,33

¹⁹ Valor total estimado de R\$ 6.527.233,16 (seis milhões e quinhentos e vinte e sete mil e duzentos e trinta e três reais e dezesseis centavos)



103. A exemplo da irregularidade anterior e conforme já mencionado, o preço utilizado como valor de referência do item 19 foi o valor orçado pela Coplan Consultoria e Planejamento Ltda., sem qualquer tratamento do dado.

104. De acordo com a documentação trazida pelos próprios responsáveis quando da formação do preço estimado do certame, também foram consultados os preços praticados em outras Prefeituras, como Lucas do Rio Verde, Sorriso e Tangará da Serra, conforme quadro abaixo:

Item	Descrição do Sistema	Vlr. Unitário Duralex Pregão Presencial nº 116/2017 - Lucas do Rio Verde	Vlr. Unit. Ágili Pregão Presencial nº 79/2017 - Sorriso	Vlr. Unit. RLZ Pregão Presencial nº 42/2018 - Tangará da Serra
19	Serviços de Implantação e Conversão	R\$ 84.300,00	R\$ 35.000,00	R\$ 38.400,00

Fonte: Documento Digital nº 100392/2019, fls. 34-65

105. Apesar de constarem nos autos, os valores acima não foram utilizados pelo responsável para a formação do valor de referência. Em decorrência disso, a equipe de auditoria entendeu ter ocorrido sobrepreço, conforme a tabela abaixo:

Orçamentos apresentados	
Duralex CT 003/2018 – LRV	R\$ 84.300,00
Ágili CT 053/2017 – Sorriso	R\$ 35.000,00
RLZ Ara 051/2018 Pref Tangará	R\$ 38.400,00
Eseti	R\$ 475.000,00
Fluxodata	R\$ 462.500,00
Coplan	R\$ 437.500,00
Média	R\$ 255.450,00
Valor unitário da hora	R\$ 102,18
Sobrepreço	71 %

Fonte: Documento Digital nº 54450/2019, fl. 11.

106. Ainda de acordo com a equipe de auditoria, se fossem utilizados apenas os valores praticados no âmbito da Administração Pública para a formação de valor de referência, o preço obtido seria 732 % menor que a média dos orçamentos particulares, vejamos:

Orçamentos apresentados - Apenas preços públicos	
Duralex CT 003/2018 – LRV	R\$ 84.300,00
Ágili CT 053/2017 – Sorriso	R\$ 35.000,00
RLZ Ara 051/2018 Pref Tangará	R\$ 38.400,00
Média	R\$ 52.566,67
Valor unitário da hora	R\$ 21,03



Sobrepço

732%

Fonte: Documento Digital nº 54450/2019, fl. 11.

107. Ou seja, apesar de devidamente cotados os preços praticados por outras prefeituras para a contratação de serviços semelhantes, o responsável não utilizou os valores obtidos para a formação de preço de referência, apesar de evidentemente mais baratos.

108. Conforme a defesa do responsável, essa comparação dos valores efetuada pela equipe de auditoria não seria possível, pois os valores obtidos pelas outras municipalidades foram medidos pelo serviço como um todo, ao passo que o preço obtido pela Prefeitura de Nova Mutum foi medido em horas de serviço, motivo pelo qual entende não existir o sobrepço apontado.

109. Entretanto, entendo não assistir razão ao responsável.

110. De acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação²⁰, para a contratação de prestação de serviços há que se privilegiar métodos que remunerem a contratada de acordo com a entrega de serviços ou resultados, eliminando-se métodos que remunerem com base em horas não produtivas:

No caso da prestação de serviços, **deve-se definir métodos de estimativa e mensuração que privilegiem a remuneração da contratada mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerá-la com base na quantidade de horas trabalhadas não produtivas, visando à economicidade, eficácia e eficiência da contratação**, bem como identificar os responsáveis pelas demandas. [...]

1) Na escolha do modelo de execução do objeto, **deve-se buscar a prestação de serviços pagos por produtos e serviços entregues, evitando-se a remuneração por alocação de mão de obra (e.g. alocação por postos de trabalho)**. Esse modelo, focado nos resultados, traz diversas vantagens, tais como:

a) **a vinculação do pagamento a produtos e serviços entregues, de modo que a Administração não pague pelo esforço da contratada, e sim pelo que ela efetivamente entregar. Em outras palavras, o órgão não contrata um contingente de pessoas para fazer o que for demandado ao longo do tempo, correndo-se o risco dessas pessoas não fazerem trabalhos alinhados com os objetivos dos órgãos e de TI ou ficarem ociosas em parte significativa do tempo;**

²⁰ Tribunal de Contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, fls. 139-144. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>>. Acesso em 25/9/2019.



b) a contratada é responsável pela geração dos produtos e serviços contratados, de modo a buscar aderência aos critérios de qualidade estabelecidos no contrato, sob pena de não receber e de ser penalizada (e.g. ser multada ou ser declarada inidônea), diminuindo-se a probabilidade de ocorrência do paradoxo lucro-incompetência (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 35 do voto do Ministro-Relator 95). De acordo com esse paradoxo, quanto menor a qualificação dos prestadores, maior o número de horas necessário para executar o serviço, com consequente elevação do preço cobrado da Administração e do lucro da empresa contratada. Lembra-se que contratações com mera alocação de mão de obra (por esforço) têm sido condenadas pelo TCU em diversas ocasiões (e.g. Acórdão 786/2006-TCU-Plenário). Adicionalmente, a IN - SLTI 4/2010 define um processo de trabalho de contratação de soluções de TI que estabelece, como regra, remuneração por produtos e serviços entregues, conforme estabelecido no contrato.

c) há menor pessoalidade (dependência com relação a funcionários específicos da contratada) e menor ou nenhuma relação de subordinação entre o órgão e os funcionários da contratada (e.g. controle de horário, acordo com relação a períodos de férias e comandos para executar tarefas), pois o contato entre o órgão e a contratada ocorre essencialmente mediante o preposto da contratada, de forma que o órgão fica menos sujeito a enfrentar problemas relativos ao descumprimento da Súmula - TST 331.

2) Portanto, deve-se restringir a utilização do modelo de execução indireta de serviços por meio de postos de trabalho àqueles serviços cujas características intrínsecas impossibilitem a adoção do outro modelo, com justificativa exaustiva dessa utilização. [...] (grifei)

111. Inclusive, o Tribunal de Contas da União sumulou a questão:

Súmula TCU nº 269:

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos.

112. Portanto, conforme ampla jurisprudência e entendimento do TCU, verifica-se que não é a ideal a metodologia adotada no Pregão Presencial nº 21/2019, com a previsão de remuneração de serviços prestados por hora trabalhada.

113. Afinal, tal metodologia não privilegia a eficiência, a eficácia e a economicidade do contrato. Inclusive, a ausência desta última ficou claramente demonstrada nos autos, já que os valores orçados pelo responsável ficaram muito acima dos praticados em outros municípios.

114. Além disso, mesmo que a métrica adotada seja aparentemente distinta, o serviço a ser contratado é o mesmo, qual seja: a implantação, migração e conversão



dos sistemas. Mesmo considerando as peculiaridades de cada município, não existe justificativa plausível para que a diferença de preços seja tão grande como as encontradas nestes autos.

115. Portanto, entendo pela **manutenção** da irregularidade **GB06** (sobrepço detectado na pesquisa de preços utilizada para estimar o valor do processo licitatório), de responsabilidade do Sr. Sérgio Vitor Alves Rodrigues, devendo-lhe ser aplicada multa no valor de 10 UPF/MT, nos termos da Resolução Normativa n.º 17/2016-TP.

Responsável: Geder Luiz Genz (Secretário Municipal de Administração)

GB11 LICITAÇÃO_GRAVE_11. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993). Deixar de apresentar detalhamento de utilização / necessidade de contratação de 2.875 horas de serviços técnicos.

116. Ainda quanto à contratação de horas de serviço, a equipe de auditoria apontou, em um primeiro momento, que não houve estudo técnico que fundamentasse a necessidade de contratação de 2.875 (duas mil e oitocentos e setenta e cinco) horas de serviços técnicos.

117. Evidentemente, como apontado pela defesa do responsável, houve erro por parte da Secex no apontamento das 2.875 (duas mil e oitocentos e setenta e cinco) horas, já que, na própria tabela produzida, tal montante é o total de dias de serviços contratados, de modo que o total de horas correto seria de 23.000 (vinte e três mil), vejamos:

Itens	Descrição das licenças (módulos de Sistema)	Unidade	Qtde	R\$ V. Unit.	R\$ V.Mês	R\$ V.Total	%	QTDE DIAS
19	Serviços de implantação, conversão e migração	Hora	2.500	R\$ 175,00		R\$ 437.500,00	6,70%	313
20	Serviços de desenvolvimento e customização de softwares	Hora	18.000	R\$ 250,00		R\$ 4.500.000,00	68,94%	2.250
21	Serviços de apoio administrativo na gestão pública	Hora	2.500	R\$ 250,00		R\$ 625.000,00	9,58%	313
Valor Estimado para os 3 itens						R\$ 5.562.500,00	85,22%	2.875
Valor Estimado para o certame						R\$ 6.527.233,16		

Fonte: Documento Digital nº 54450/2019, fl. 4.



118. Entretanto, em que pese o defeito acima apontado, verifica-se que não houve por parte da defesa as devidas justificativas ou a apresentação de estudos técnicos que demonstrassem a necessidade de contratação de 23.000 (vinte e três mil) horas de serviços, conforme descrito na irregularidade.

119. Consoante já exposto na irregularidade anterior, a contratação de serviços de tecnologia da informação deve privilegiar a remuneração por serviço ou por etapa de serviço entregue, evitando-se a contratação por horas trabalhadas.

120. De acordo com a já mencionada Súmula do TCU nº 269/2012, a exceção à regra acima deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos, o que efetivamente não ocorreu no presente caso.

121. Com efeito, inexistem nos autos do procedimento licitatório quaisquer justificativas que demonstrem a necessidade contratação de serviços de tecnologia da informação por horas/homem, em flagrante desacordo com o entendimento sumulado pelo TCU.

122. Mais adiante, quanto à metodologia empregada para a estimativa de horas necessárias aos serviços dos itens 19, 20 e 21, entendo assistir razão ao Ministério Público de Contas.

123. Apesar de alegar a realização de estudos técnicos preliminares que demonstrassem a necessidade da contratação das 23.000 (vinte e três mil) horas de serviços, não houve por parte do responsável a comprovação da sua realização.

124. O art. 3º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) preconiza que na fase preparatória devem constar os elementos técnicos sobre os quais estejam apoiados os autos do certame:

Lei nº 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas



no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

125. Aqui, novamente, vale colacionar o disposto no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação quanto aos estudos preliminares²¹:

É na elaboração dos estudos técnicos preliminares que diversos aspectos devem ser levantados para que os gestores certifiquem-se de que existe uma necessidade de negócio claramente definida, há condições de atendê-la, os riscos de atendê-la são gerenciáveis e os resultados pretendidos com a contratação valem o preço estimado inicialmente. Em outras palavras, a partir dos estudos técnicos preliminares, o gestor público avalia se deve prosseguir com a contratação da solução de TI ou não. Ressalta-se que o preço estimado inicialmente tem por objetivo servir de parâmetro para a análise de custo-benefício da contratação.

Sem os estudos técnicos preliminares, o órgão corre o risco de despender recursos financeiros, esforço administrativo e tempo para elaborar o termo de referência ou do projeto básico, executar a licitação e efetuar a gestão de uma contratação infrutífera, cuja inviabilidade poderia ter sido verificada na primeira etapa do planejamento da contratação.

126. É evidente que a licitação deve ser precedida de estudo técnico preliminar metuculoso, com análise dos custos envolvidos na operação, a real necessidade do objeto, viabilidade técnica e prazos para conclusão, sob pena de advirem enormes prejuízos à Administração Pública com a aquisição de produtos e serviços dispensáveis ou desnecessários.

127. Portanto, em que pese a importância da realização de metuculoso estudo técnico preliminar que demonstrasse a necessidade da contratação de 23.000 (vinte e três mil) horas de serviços, ainda mais se considerarmos os altos valores envolvidos na contratação, não houve qualquer comprovação da sua realização em momento oportuno, limitando-se o responsável a mencionar metodologia de cálculo que, supostamente, teria sido empregada.

128. Dessa forma, considerando a deficiência quanto à realização de estudos técnicos preliminares que fundamentassem a contratação de 23.000 (vinte e três mil)

²¹ Tribunal de Contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, fls. 58-59. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>>. Acesso em 25/9/2019.



horas de serviços técnicos, entendendo pela **manutenção** da irregularidade classificada como **GB11** (deixar de apresentar detalhamento de utilização/necessidade de contratação de serviços técnicos), de responsabilidade do Sr. Geder Luiz Genz, devendo-lhe ser aplicada multa no valor de 10 UPF/MT, nos termos da Resolução Normativa n.º 17/2016 – TP do TCE/MT.

Responsável: Sérgio Vitor Alves Rodrigues (Pregoeiro)

GB17 LICITAÇÃO_GRAVE_17. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de qualificação técnica das licitantes (art. 30 da Lei 8.666/1993).

- 1) Qualificação Técnica extrapola o previsto no art. 30 da Lei 8.666/93.
- 2) Exigências excessivas no item 8.4.

129. De acordo com a equipe de auditoria, o edital do Pregão Presencial nº 21/2019 continha cláusulas que possuiriam caráter restritivo e seriam ofensivas à ampla concorrência do certame, são elas²²:

8.4.4 - Apresentar atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público que ateste a capacidade técnica do proponente na execução dos serviços objeto do presente edital.

8.4.5 - Apresentar atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público que ateste a capacidade técnica do proponente na execução dos serviços objeto do presente edital.

8.4.6 - Apresentar “Plano de Recuperação de Desastres e Plano de Continuidade Operacional” em tecnologia da informação, elaborado por profissional da licitante com certificação pertinente, considerando os padrões definidos pelo DRII - Disaster Recovery Institute International e MBCI – Business Continuity Institute Membership.

8.4.7 - Apresentar “Projeto de Implantação” definindo a metodologia para implantação de sistemas, seguindo as melhores práticas de gerenciamento de projetos do mercado, elaborado e executado por profissional da Contratada, com certificação atinente e considerando:

8.4.7.1 - Serviços de implantação, migração de dados, treinamento e suporte operacional aos usuários, manutenção, atualização e customização utilizando metodologia de desenvolvimento de processos e gerenciamento de projetos e metodologias para serviços aderentes ao modelo ITIL;

8.4.7.2 - Compreender as diretrizes de gerenciamento e execução de projeto de implantação preconizadas pela metodologia PMBOK (Project Management Body of Knowledge) do PMI (Project Management Institute);

8.4.7.3 - Conter detalhado das fases e atividades do projeto de implantação, contemplando estrutura analítica do projeto – EAP (WBS - PMI), detalhamento das fases do projeto e seus marcos e relação das atividades, produtos e responsabilidades por fase do projeto de implantação do sistema.

8.4.8 - Demonstrar vínculo de trabalho, com cópia autenticada da carteira de trabalho ou relação comercial com cópia autenticada do contrato de prestação e serviço em vigor, entre a proponente e profissional que tenha sido certificado com qualificação profissional em:

8.4.8.1 - Gerência de Projetos por “PMP” ou “PRINCE2”;

²² Documento Digital nº 100392/2019, fls, 258-277.



- 8.4.8.2 - COBIT Foundation;
- 8.4.8.3 - ITIL Expert ou ITIL Foundation;
- 8.4.8.4 - CRISC ou ISACA;
- 8.4.8.5 - CBCP - DRII (Disaster Recovery International Institute);
- 8.4.8.6 - MBCI - BCI (Business Continuity Institute);
- 8.4.8.7 - MCSO (Modulo Certified Security Officer);
- 8.4.8.8 - CBPP (Certified Business Process Professional). [...]
- 8.4.15 - Atestado de Capacidade Técnica, em nome da empresa, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado comprovando aptidão para desempenho das atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação.

130. A defesa do responsável sustenta que as exigências acima visam assegurar à Administração Pública que as empresas licitantes reuniriam condições necessárias e indispensáveis à execução do objeto, portanto, as cláusulas visam resguardar o interesse público, garantindo a execução do contrato.

131. Contudo, há que se salientar que o apontamento não se refere à exigência dessa documentação, mas sim ao momento em que foram exigidas.

132. Com efeito, verifica-se que tais exigências se referiam à habilitação das empresas para participação do certame.

133. A própria equipe técnica apontou que “pode a Administração Pública condicionar a assinatura do contrato após a apresentação destes documentos ou ainda, estabelecer prazo para entrega dos mesmos após assinatura do contrato, mas apenas da licitante vencedora”²³.

134. As exigências devem se restringir apenas às qualidades reunidas pela licitante, já que na fase de habilitação se visa garantir que ela tenha as condições mínimas de executar o objeto, vejamos:

Súmula TCU nº 272

As exigências de habilitação técnica devem se referir ao licitante, não ao objeto do certame, e não podem onerar o licitante em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

135. No que tange ao apontamento de que a qualificação técnica extrapola o previsto no art. 30 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), antes de adentrar no seu mérito, convém colacionar o dispositivo em questão:

²³ Documento Digital nº 54450/2019, fl. 12.



Lei nº 8.666/1993

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

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

136. Inicialmente, vale apontar que, ao contrário do alegado pelo responsável, a cláusula 8.4.8 do edital em questão prevê como requisito para habilitação “demonstrar vínculo de trabalho, com cópia autenticada da carteira de trabalho ou relação comercial com cópia autenticada do contrato de prestação de serviço em vigor”.

137. Ou seja, para fins de demonstração do vínculo de trabalho, admitiam-se dois documentos: cópia da carteira de trabalho ou cópia do contrato de prestação de serviço em vigor.

138. Entretanto, a jurisprudência é uníssona no entendimento de que o vínculo previsto no art. 30, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993 não se refere unicamente a vínculo empregatício. Assim, conferir à norma o entendimento de que deve existir vínculo de trabalho com profissional técnico para habilitação é excessivo e restritivo ao caráter competitivo do certame, conforme abaixo:

A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo



empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Em outros termos, o sujeito não integrará o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado.

A regra contida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, não pode ser tomada em caráter absoluto, devendo-se sopesá-la diante dos objetivos que se busca alcançar com a realização das licitações, quais sejam, a garantia de observância ao princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Assim, se o profissional assume os deveres de desempenhar suas atividades de modo a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, o correto é entender que os requisitos de qualificação profissional foram atendidos. Não se pode conceber que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, pois a interpretação ampliada e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configuraria como uma modalidade de distorção.

Atender, no caso em tela, à letra fria desse dispositivo, sem considerar os objetivos da Administração e os limites de exigência de qualificação técnica, suficientes para a garantia do cumprimento das obrigações, seria desbordar para o formalismo que se basta em si mesmo, sem ter em vista qualquer outro objetivo consentâneo com o interesse público.

As exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico profissional ou técnico operacional, portanto, não devem ser desarrazoadas a ponto de comprometer a natureza de competição que deve permear os processos licitatórios realizados pela Administração Pública. Devem constituir tão somente garantia mínima suficiente para que o futuro contratado demonstre, previamente, capacidade para cumprir as obrigações contratuais.

(Tribunal de Contas da União. Representação Processo 016.072/2005-1. Relator Benjamin Zymler. Acórdão nº 2297/2005 – Plenário. Data Da Sessão 13/12/2005 Número da Ata 49/2005 – Plenário) (grifei)

139. Esta Corte de Contas também já se manifestou quanto ao tema:

Licitação. Habilitação. Qualificação técnica. Comprovação de vínculo empregatício de profissionais técnicos. 1) É ilegal a cláusula de habilitação técnica, em edital de certame licitatório, contendo exigência para que a licitante comprove possuir, em seu quadro de pessoal, profissionais técnicos com vínculo empregatício ou societário, mediante contrato de trabalho ou documento relativo ao quadro social da empresa, caracterizando restrição à competição, nos termos do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93. 2) Os profissionais técnicos indicados para atender às exigências de qualificação técnico-profissional podem ser vinculados à empresa licitante por meio de contrato de prestação de serviços, celebrado de acordo com a legislação civil comum, sem, necessariamente, possuírem vínculo trabalhista.

(Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Auditoria. Relator: Luiz Henrique Lima. Acórdão 415/2018 - Recurso - Ordinário - Tribunal Pleno. Julgado em 02/10/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 19/10/2018. Processo 214710/2016).

140. Vale ressaltar, em especial considerando o último julgado colacionado, que para fins de habilitação não é considerada excessiva a cláusula que exija o vínculo



com a empresa licitante por meio de contrato de prestação de serviço de acordo com a legislação civil comum.

141. Contudo, tal possibilidade não se amolda ao presente caso, pois, conforme já mencionado, a cláusula em questão previa que a licitante devia “**demonstrar vínculo de trabalho**”, de modo que a prestação de serviço ali disposta possuiria natureza trabalhista, e não cível.

142. Dessa forma, não resta opção senão o reconhecimento de que a cláusula 8.4.8 extrapolou o previsto no art. 30 da Lei nº 8.666/1993 ao exigir das licitantes a existência de vínculo de trabalho com profissional que preencha as qualificações exigidas.

143. Além disso, reforça a tese de cláusulas restritivas a existência de três cláusulas editalícias (8.4.4, 8.4.5 e 8.4.15) exigindo a apresentação de atestados de capacidade técnica por pessoa de direito público (8.4.4 e 8.4.5) ou privado (8.4.15) comprovando a capacidade técnica/aptidão para execução dos serviços e desempenho das atividades objeto do edital.

144. Dessa forma, no que tange às cláusulas consideradas excessivas do item 8.4, novamente entendo assistir razão à equipe técnica.

145. Conforme se verifica das cláusulas 8.4.6 e 8.4.7, o edital exigia para habilitação das licitantes a apresentação de “Plano de Recuperação de Desastres e Plano de Continuidade Operacional” além de “Projeto de Implantação”.

146. Como asseverado pela equipe técnica, não existe óbice algum para que tais documentos fossem exigidos em momento posterior, como requisito para formalização do contrato ou até mesmo após a sua assinatura.

147. Tais documentos não se referem à qualificação da empresa licitante, mas à própria execução do objeto licitado, de modo que tais exigências são totalmente descabidas nesse momento, não estando de acordo com o disposto na já citada Súmula 272 do Tribunal de Contas da União.



148. Ademais, quando o fator primordial da licitação residir em incluir no processo licitatório a exigência de comprovação de capacidade técnica, seja sob o aspecto técnico-profissional ou técnico-operacional, deve a Administração expor quais motivos a ensejaram.

149. Assim, nos casos em que fosse fundamental a apresentação dos planos e projetos exigidos, deveriam constar expressamente os motivos de tal exigência, bem como deveria restar tecnicamente demonstrado que os parâmetros utilizados são indispensáveis e pertinentes ao objeto licitado, sob pena de restrição ao caráter competitivo do certame.

150. Como no presente caso não houve qualquer fundamentação que demonstrasse a necessidade da exigência desses documentos na habilitação, forçoso é reconhecer que tais cláusulas restringem a competitividade do certame.

151. Dessa forma, entendo pela **manutenção** das **duas** irregularidades classificadas como **GB17** (exigências excessivas de qualificação técnica das licitantes) de responsabilidade do Sr. Sérgio Vitor Alves Rodrigues, devendo-lhe ser aplicada multa no valor de 10 UPF/MT para cada uma delas, nos termos da Resolução Normativa n.º 17/2016 - TP do TCE/MT.

Responsáveis: Geder Luiz Genz (Secretário Municipal de Administração) e João Batista Pereira da Silva (Ordenador de Despesas)

GB04 LICITAÇÃO_GRAVE_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993).

Deixar de parcelar o objeto licitado.

152. De acordo com a equipe de auditoria, o Pregão Presencial nº 21/2019 foi realizado em lote único quando poderia ter sido parcelado. Quanto ao parcelamento do objeto, a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações), em seu art. 15, IV, e art. 23, § 1º, dispõe que:

Lei nº 8.666/1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;



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.

153. Ainda quanto ao parcelamento do objeto, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula 247 que dispõe:

Súmula 247 do TCU: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

154. Portanto, extrai-se que o parcelamento do objeto é a regra a ser adotada nos procedimentos licitatórios, em quantas parcelas foram possíveis, desde que técnica e economicamente viável. Desse modo, o não parcelamento do objeto deve ser devidamente justificado pelo Administrador, já que se trata de uma exceção à regra.

155. A justificativa trazida pelos responsáveis para que o certame fosse por lote único foi, sobretudo, de que tal medida garantiria maior eficiência e atenderia aos interesses da administração, já que os serviços contratados se integrariam.

156. Entretanto, conforme já salientado, quando não for possível o parcelamento do objeto licitado, essa impossibilidade deve ser devidamente demonstrada e fundamentada fundamentado, vejamos:

Incumbe ao gestor promover o parcelamento do objeto a ser licitado com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, **ou, na impossibilidade técnica e econômica de fazê-lo, apresentar justificativas fundamentadas nos autos do procedimento licitatório** (art. 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993) .

(Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento Processo 008.658/2007-7. Relator Walton Alencar Rodrigues. Acórdão nº 839/2009 – Plenário. Data da Sessão 29/4/2009 Número da Ata 16/2009 – Plenário) (grifei).

157. Conforme ressei dos autos do procedimento licitatório, a justificativa para



o não parcelamento do objeto se restringiu ao seguinte²⁴:

O objeto foi agrupado em lotes, tendo em vista que os serviços possuem compatibilidade entre si, sendo de natureza semelhante, não impedindo a participação e competitividade da grande maioria das empresas interessadas no certame licitatório.

158. Ou seja, os responsáveis se limitaram a dizer nos autos do certame que a licitação seria por lote único, dada a compatibilidade e natureza dos itens. Nesse sentido, salientaram que não haveria restrição à ampla concorrência.

159. Contudo, como apontado pela equipe técnica, os itens do certame poderiam ter sido divididos em dois lotes distintos, um agrupando as aquisições de sistemas de gestão (itens de 1 a 18) e outro referente aos serviços de tecnologia da informação (itens de 19 a 21).

160. Inclusive, verifica-se que os próprios responsáveis, quando da estimativa de preços do certame, obtiveram 2 (dois) orçamentos apenas quanto aos itens referentes à prestação de serviços (19, 20 e 21), o que evidencia tanto que o objeto era divisível quanto que houve restrição ao caráter competitivo do certame, já que somente uma empresa participou da licitação.

161. Desse modo, não houve por parte dos responsáveis as devidas justificativas para a inviabilidade técnica e/ou econômica do parcelamento do objeto, motivo pelo qual entendo pela **manutenção** da irregularidade **GB04** (deixar de parcelar o objeto licitado), de responsabilidade dos Srs. Geder Luiz Genz e João Batista Pereira da Silva, devendo-lhes ser aplicada multa no valor de 10 UPF/MT, nos termos da Resolução Normativa n.º 17/2016 - TP do TCE/MT.

162. Por fim, vale salientar que é de se causar estranheza os fatos narrados na presente representação, os quais poderiam inclusive indicar um possível direcionamento do certame.

163. Afinal, verificou-se a adoção na íntegra dos preços da empresa vencedora, a existência de cláusulas com exigências excessivas e o não parcelamento

²⁴ Documento Digital nº 100392/2019, fl. 278.



do objeto, os quais culminaram na restrição do caráter competitivo do certame na participação de somente uma empresa.

164. Assim, considerando o valor total estimado do contrato de R\$ 6.527.233,16 (seis milhões e quinhentos e vinte e sete mil e duzentos e trinta e três reais e dezesseis centavos), era de se esperar que os responsáveis tivessem agido no Pregão Presencial nº 21/2019 com o devido zelo e cuidado pelo patrimônio público.

165. Contudo, esse não foi o caso verificado nestes autos. Dessa forma, levando-se em conta que o certame apresentou estimativas de preços deficientes, ausência dos devidos estudos técnicos preliminares e cláusulas que restringiam a ampla concorrência da licitação, entendo pela fixação das multas às irregularidades aqui tratadas em seu patamar máximo previsto no art. 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 TCE/MT.

166. Desse modo, acompanho parcialmente os entendimentos da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e entendo pela procedência da presente representação de natureza interna, uma vez que, após a devida instrução processual, foram confirmados os apontamentos feitos pela equipe técnica.

DISPOSITIVO

167. Diante do exposto, acolho parcialmente o Parecer Ministerial nº 3.723/2019, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho, e voto:

a) pelo conhecimento desta representação de natureza interna;

b) no mérito, pela sua procedência, tendo em vista terem sido constatadas irregularidades no Pregão Presencial nº 21/2019, da Prefeitura Municipal de Nova Mutum;

c) pela aplicação de multas de:

c.1) 40 UPF/MT ao Sr. Sérgio Vitor Alves Rodrigues, Pregoeiro, sendo 10UPF/MT para cada uma das seguintes irregularidades de natureza grave



constatadas: **GB99** (pesquisa de valores e estimava de preços executada de forma limitada e deficiente, com adoção de um único orçamento para formação do Termo de Referência), **GB06** (sobrepço detectado na pesquisa de preços utilizada para estimar o valor do processo licitatório) e duas **GB17** (exigências excessivas de habilitação e qualificação técnica das licitantes), nos termos do art. 286, II, do RI-TCE/MT e do art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016;

c.2) 20 UPF/MT ao **Sr. Geder Luiz Genz**, sendo 10UPF/MT para cada uma das seguintes irregularidades de natureza grave constatadas: **GB11** (deixar de apresentar detalhamento de utilização/necessidade de contratação de serviços técnicos) e **GB04** (deixar de parcelar o objeto licitado), nos termos do art. 286, II, do RI-TCE/MT e do art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016; e

c.3) 10 UPF/MT ao **Sr. João Batista Pereira da Silva**, em decorrência da constatação da irregularidade de natureza grave classificada como **GB04** (deixar de parcelar o objeto licitado), nos termos do art. 286, II, do RI-TCE/MT e do art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016;

d) pela expedição de **determinação**, nos termos do art. 22, § 2º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), à Prefeitura Municipal de Nova Mutum para que adote providências para **anulação** do Pregão Presencial nº 21/2019 e todos os atos dele decorrentes;

e) pela expedição de **recomendação**, nos termos do art. 22, § 1º da Lei Complementar 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), à Prefeitura Municipal de Nova Mutum para que:

e.1) realize estudo prévio preliminar para o detalhamento da forma de utilização e/ou necessidade de determinado bem ou serviço em todos os processos licitatórios;

e.2) realize a devida pesquisa de preços para futuras contratações, não se limitando a utilizar apenas três orçamentos de potenciais licitantes, consoante



disposto Resolução de Consulta n.º 20/2016-TP desta Corte de Contas;

e.3) observe nos futuros procedimentos licitatórios todas as disposições constantes da Lei n.º 8.666/1993, especialmente, no tocante à necessidade de justificativa plausível para não parcelamento de um objeto, em respeito aos ditames da Resolução de Consulta n.º 21/2011-TP do TCE/MT;

e.4) respeite as disposições legais referentes às cláusulas de habilitação exigindo apenas a documentação necessária listada em lei. Assim, necessário se faz que a municipalidade altere as disposições do edital do Pregão Presencial n.º 21/2019, de modo a adaptá-lo aos apontamentos contidos nos relatórios técnicos; e

e.5) observe, no que couber, o disposto no “Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação”, do Tribunal de Contas da União, para futuras aquisições a serem realizadas pelo Município.

É como voto.

Cuiabá/MT, 6 de novembro de 2019.

(assinatura digital)²⁵

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria n.º 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

²⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa N.º 9/2012 do TCE/MT.