

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-012.562/2017-3

Natureza: Representação

Representante: Segmento Digital Comércio Ltda., CNPJ 05.548.055/0001-54.

Órgão/Entidade/Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG.

Representação legal: Bruno Mafra Rosa, OAB/MG 124.740; Gilmar Dias Viana, OAB/MG 102.795; Gustavo Cordeiro Soares da Silveira, OAB/MG 119.880; e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE LICITANTE. IREGULARIDADES EM EDITAIS DE PREGÃO PRESENCIAL. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. CONTRATO ASSINADO E EM EXECUÇÃO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR VEDANDO ADESÕES AO REGISTRO DE PREÇOS. OITIVAS. RAZÕES INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS IMPROPRIEDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. VEDAÇÕES DE, EM DEFINITIVO, PERMITIR ADESÕES AO REGISTRO DE PREÇOS E DE RENOVAÇÃO DO CONTRATO FIRMADO. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Segmento Digital Comércio Ltda. (peça 1), com fundamento no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 e no inc. VII do art. 237 do Regimento Interno desta Casa, acerca de possíveis irregularidades no edital do pregão presencial 1/2017 (peça 2), para registro de preços, lançado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG, no valor estimado de R\$ 8.308.532,28, com vistas à contratação de empresa especializada em prestação de serviços de impressão, digitalização e organização de informações arquivísticas.

2. Quanto ao conteúdo detalhado do feito, bem como aos tratamentos a ele conferidos no âmbito desta Casa, adoto como parte deste Relatório a instrução, a cargo da Secex/RJ, constante da peça 90, passando a transcrevê-la, com os eventuais ajustes de forma julgados pertinentes:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Segmento Digital Comércio Ltda. (peça 1), com fundamento no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 e no inciso VII do art. 237 do Regimento Interno desta Corte, acerca de possíveis irregularidades no edital do pregão presencial 1/2017 (peça 2), para registro de preços, lançado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (Crea-MG), no valor estimado de R\$ 8.308.532,28, com vistas à (peça 2, p. 2):

‘contratação de empresa especializada em prestação de serviços de impressão, com fornecimento de equipamentos (impressoras/multifuncionais com tecnologia *laser*, *led*, jato de tinta líquida e ou sólida monocromática e colorida), sistema de gerenciamento de impressões, sistema de gestão de ativos, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com a substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção; fornecimento de todos os insumos originais do fabricante do equipamento ofertado (toner, cilindro, revelador, etc.), exceto papel e grampo.

Desenvolvimento de soluções embarcadas (MFPs) para digitalização de forma descentralizada e integração com a solução de ECM/BPM utilizada pelo Crea/MG, processamento e organização de informações arquivísticas e implantação de *sites* para digitalização de documentos’.

2. A autora da representação questionou a ausência de parcelamento do objeto, que reuniu, em um único item, serviços cuja prestação poderia ocorrer em separado, haja vista a natureza distinta desses serviços, condição que, além de encontrar-se em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 deste Tribunal, teria restringido a competitividade do certame em questão.

3. A partir da ata de sessão pública de abertura, de 12/4/2017, constata-se que apenas a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. (CNPJ 05.388.674/0001-29) compareceu ao certame para apresentar proposta, sagrando-se vencedora por haver apresentado o menor preço na fase de lances, no montante de R\$ 5.654.272,00, vindo a receber a adjudicação do objeto, em função de preencher as exigências de habilitação.

SITUAÇÃO ATUAL DO CERTAME LICITATÓRIO

4. Na instrução constante da peça 57, mencionou-se que o pregão presencial 1/2017 já havia sido homologado, tendo gerado a ata de registro de preços 2/2017 (peça 51, p. 15-19), bem como o contrato de prestação de serviços 25/2017 (peça 51, p. 20; peça 52, p. 1-14). Ressalta-se que o referido contrato já se encontra em execução, conforme consta da Ordem de Serviço 0067/2017 (peça 84) e das notas fiscais 2017/1375, 2017/1920, e 2017/2121 (peça 81).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Como já abordado na instrução constante da peça 26, a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

6. Além disso, a representante possui legitimidade para representar ao Tribunal, nos termos do disposto no inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993.

7. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, uma vez que a solução escolhida para licitar o objeto do pregão em tela, tendo sido presencial ao invés do eletrônico, bem como a aglutinação de diversos serviços de TI num único item, poderia, em tese, ter causado restrição à competição, pois, segundo a ata de realização do certame, apenas uma empresa compareceu à sessão para apresentar proposta, sagrando-se vencedora sem ter havido efetiva disputa por meio de lances (peça 14).

8. Assim, a representação pode ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

HISTÓRICO

9. Na instrução inicial (peça 26), tendo em vista o preenchimento dos requisitos para que o documento apresentado fosse conhecido como representação, além da menção das diligências preliminares promovidas junto ao Crea-MG, promoveu-se a análise do feito com vistas a avaliar a eventual necessidade de adoção de medida acautelatória. Em síntese, observa-se a seguinte análise efetuada no âmbito da instrução posterior (peça 57), quanto às constatações detectadas inicialmente:

‘5.1. No que se refere à ausência de parcelamento do objeto, o exame do objeto do pregão presencial 1/2017 revela a inclusão de três itens não comumente relacionados com o modelo de outsourcing de impressão, a saber, (i) desenvolvimento de soluções embarcadas, (ii) processamento e organização de informações arquivísticas e (iii) implantação de sites para digitalização de documentos; ainda que a inclusão do item (i) possa ser admitida por questões de necessidade de integração, o mesmo raciocínio não pode ser estendido para os outros dois itens, tendo em vista

tratarem-se de serviços independentes tecnologicamente, existindo, ademais, empresas especializadas em automatização e otimização de processos arquivísticos que não atuam no ramo de *outsourcing* de impressão; permanece o indicativo, portanto, de que a ausência de parcelamento do objeto pode, no caso examinado, haver restringido desnecessariamente o universo de possíveis interessados na licitação e, se a administração efetivamente pretendia realizar a contratação sob tais moldes, deveria formalizar estudos prévios que evidenciassem tecnicamente a imprescindibilidade de que os serviços sejam executados por um único fornecedor e/ou de que o parcelamento acarretará perda no ganho de escala, comprovação que ainda não se identificou.

5.2. Quanto a haver-se optado pelo pregão em sua forma presencial, em vez de eletrônica, foi assinalado que a regulamentação pertinente (de modo especial, o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005) estabelece a forma eletrônica como aquela a ser adotada como regra, somente autorizando o uso do pregão presencial nos casos de inviabilidade daquela; reiterados, ademais, são os entendimentos deste Tribunal quanto à obrigatoriedade da modalidade pregão eletrônico nas licitações realizadas no âmbito da União para a aquisição de bens e serviços comuns (Acórdão 4624/2016 – TCU – 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Augusto Sherman); também para os conselhos de fiscalização profissional, o posicionamento desta Corte é no sentido do dever de utilizar-se, na aquisição de bens e serviços comuns, a modalidade pregão, preferencialmente na **forma eletrônica, em consonância com o caput e o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Acórdão 1623/2013 – TCU – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Sherman)**; em relação às manifestações prévias apresentadas juntamente com as diligências preliminares, não se logrou identificar qual seria o nexo entre realizar-se o pregão sob a forma eletrônica e os problemas que daí poderiam advir de acesso ao edital, tendo em vista os documentos atinentes ao procedimento licitatório serem públicos e poderem ser consultados diretamente no órgão que o promove, sem contar que, na modalidade eletrônica, existiria a possibilidade de chat eletrônico entre o pregoeiro e os licitantes, a fim de sanar eventuais dúvidas de ambas as partes, mediante esclarecimentos que estariam disponíveis para todos; esta Secretaria também não se convenceu de como a eventual opção por não se utilizar a forma eletrônica ‘blindaria’ a Administração contra ‘aventureiros’ e propostas inexequíveis; igualmente não concordou com o argumento de que a forma eletrônica possibilitaria o ingresso de grande número de interessados, acarretando ‘infrutíferos gastos de tempo e de recursos’, tendo em vista a constatação de que, na hipótese, findou por não se verificar competitividade alguma, já que apenas uma empresa apresentou proposta, bem como o aspecto da inversão de fases no pregão, por força da qual o pregoeiro somente precisará verificar as condições de habilitação e se aprofundar quanto ao atendimento da especificação do objeto em relação à licitante classificada em primeiro lugar.

5.3. Tendo em vista os indicativos da ausência de competitividade do certame, entendeu-se presente a fumaça do bom direito; dadas a referência a novo contrato (contrato 25/2017) e a possibilidade iminente de início de sua execução, considerou-se igualmente presente o perigo na demora.

5.4. No entanto, tendo em vista, de um lado, reconhecer-se que os serviços licitados são essenciais ao funcionamento do Crea-MG e, de outro, não se conhecer quando ocorreria o término da vigência do atual instrumento que respalda a prestação dos serviços que se pretende contratar por meio do pregão presencial 1/2017, esta unidade instrutiva considerou não contar com elementos suficientes para concluir pela presença, ou não, de *periculum in mora* reverso, entendendo, então, desaconselhável a adoção de medida acautelatória *inaudita altera parte*;

5.5. Foi apresentada, então, proposta de oitiva prévia do Crea-MG e da empresa vencedora do certame, acrescida da expedição de alertas acerca da possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação dos atos praticados no âmbito do pregão presencial 1/2017.’

10. Desse modo, o gabinete do Ministro-Relator, em seu despacho de 30/5/2017 (peça 28), considerou, em princípio, que tanto a aglutinação, em um único objeto, de todos os serviços previstos para contratação por meio do certame em tela, quanto a opção de que o procedimento

fosse realizado sob a forma presencial, não teriam sido devidamente justificados e, ao que tudo indicava, teriam restringido a competitividade do certame. Acompanhou, igualmente, o entendimento desta Secretaria, ainda que em um juízo não exauriente, quanto a se encontrarem presentes, no caso, os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Ao mesmo tempo, alinhou-se a esta unidade técnica quanto a ainda não se poder concluir, com segurança, pela ausência do *periculum in mora* reverso que poderia advir da eventual paralisação do procedimento em destaque.

11. Assim, o Relator concordou com a unidade técnica no sentido de se realizar a oitiva prévia do ente contratante e da licitante vencedora, tendo determinado à Secretaria que realizasse os seguintes procedimentos, conforme sintetizado pela instrução posterior (peça 57):

7.1. oitiva do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (Crea-MG), para que se pronuncie, no prazo de cinco dias úteis, contados a partir da ciência, sobre os fatos apontados nesta representação, atinentes ao pregão presencial 1/2017, devendo manifestar-se, em especial, quanto aos seguintes aspectos, bem como apresentar a correspondente documentação comprobatória, alertando-se aquele conselho de fiscalização profissional quanto à possibilidade de o Tribunal vir a assinar prazo para a adoção de providências visando à anulação do certame, caso não apresentada manifestação ou esta não seja acolhida:

7.1.1. concentração, em um único item, de diversos serviços da área de tecnologia da informação, encaminhando os estudos técnicos preliminares que fundamentaram a escolha da solução de TI constante da descrição do objeto do certame em tela, em especial por pretender contratar, juntamente com os serviços de *outsourcing* de impressão, (i) o desenvolvimento de soluções embarcadas, (ii) o processamento e a organização de informações arquivísticas e (iii) a implantação de sites para digitalização de documentos;

7.1.2. adoção do pregão presencial em detrimento da forma eletrônica, em desacordo com o art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005;

7.2. oitiva da empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. (vencedora do certame), para, no prazo de cinco dias úteis, querendo, manifestar-se sobre os fatos narrados nesta representação, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a assinar prazo para a adoção de providências visando à anulação do certame, caso não seja apresentada manifestação ou esta não seja acolhida.

7.3. comunicações cabíveis para a implementação das medidas indicadas nos itens 7.1 e 7.2 desta instrução, encaminhando, em anexo aos expedientes, cópias dos elementos dos autos considerados pertinentes para subsidiar as manifestações;

7.4. diligência, junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (Crea-MG), para que, também no prazo de cinco dias úteis, encaminhe, conjuntamente com as informações requeridas na oitiva constante do item 7.1 desta instrução, preferencialmente em meio magnético, em formato 'pdf', as seguintes informações/documentos:

7.4.1. cópia da ata de registro de preços 2/2017 e do contrato 25/2017, decorrentes do pregão presencial 2/2017;

7.4.2. identificação do atual estágio dos instrumentos referidos no item precedente (se já foi emitida ordem de serviço para início dos trabalhos, se há adesões à ata de registro de preços);

7.4.3. cópia do instrumento jurídico que atualmente respalda a prestação dos serviços que se pretende contratar por meio do pregão presencial 1/2017;

7.5. nova instrução do feito, após a promoção tais medidas anteriormente relacionadas, restituindo-o ao seu Gabinete.

12. Os trâmites inerentes às oitivas foram devidamente registrados na instrução posterior (peça 57).

13. Nesse sentido, no exame técnico promovido pela unidade instrutiva na instrução constante da peça 57, evidencia-se que, apesar de o Crea-MG ter mencionado que o novo contrato se encontra em andamento, não informou se já teria havido adesões à ata de registro de preços, nem tampouco forneceu cópia do instrumento jurídico que respalda a prestação dos serviços que se

pretendeu contratar por meio do pregão presencial 1/2017, de modo que os demais itens da diligência (itens 7.4.2 e 7.4.3 acima) não teriam sido devidamente atendidos. A empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. apresentou resposta ao ofício de oitiva, tendo se manifestado a respeito da necessidade de concentração, em um único item, de diversos serviços da área de tecnologia da informação, bem como teceu considerações sobre o fato de a execução do contrato já ter sido iniciada (peça 35, p. 1-9).

14. Com base nas informações apresentadas, a análise efetuada na instrução constante da peça 57 aborda, inicialmente, que o aspecto principal das alegações apresentadas diz respeito ao fato de se tratar de uma solução integrada, de modo que eventual divisão do objeto em parcelas, a serem atendidas por empresas distintas, poderia comprometer o adequado funcionamento do sistema e o gerenciamento dos contratos. Em especial, em caso de falha em alguma etapa do processo, a solução como um todo ficaria seriamente comprometida, e o Crea-MG enfrentaria grande dificuldade em apontar ou definir os responsáveis diante da necessária integração entre os sistemas e equipamentos.

15. Relata que o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, publicado em 2012 por este Tribunal, no tocante às justificativas para parcelamento ou não da solução, assim dispõe (peça 56, p. 103-104, item 6.1.9):

‘É muito comum a alegação de que é mais fácil gerenciar um único contrato, mesmo que esse possua um objeto divisível composto por várias soluções, do que gerenciar os vários contratos resultantes do parcelamento do objeto. Essa suposta facilidade não supera as restrições legais e os riscos envolvidos.

[...]

Com a divisão do objeto composto por várias soluções de TI em contratações separadas, o órgão pode utilizar mecanismos para acompanhar adequadamente a execução de cada contrato, avaliar os produtos e serviços entregues com um grau de objetividade mais alto (e.g. mediante critérios de qualidade específicos para cada solução) e dispor de mecanismos mais eficazes para trazer cada contrato à normalidade se houver problemas (e.g. aplicação de sanções específicas para cada solução). No pior caso, se houver problemas intransponíveis, o órgão tem condições de encerrar algum dos contratos tempestivamente e com menos transtornos, antes que os prejuízos sejam maiores.’

16. Assim, a análise efetuada na referida instrução igualmente aborda que a questão em tela envolve uma questão técnica específica, pois, se a regra geral é o parcelamento, nesse caso existiria uma alta integração entre os diversos itens objetos da contratação, o que fica evidente pelo uso de solução embarcada, conforme se observa em imagem da tela inicial da multifuncional (peça 46, p. 6), que incorpora comandos de execução de funções a serem realizadas no sistema do Crea-MG. Esse nível de integração parece sugerir a razoabilidade de se realizar uma contratação única.

17. Portanto, diante da complexidade que envolve o tema presente, a unidade instrutiva sugeriu o encaminhamento dos autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), como feito no âmbito do TC-012.180/2016, para que, analisando a documentação apresentada pelo Crea-MG e pela licitante vencedora, em resposta às oitivas e à diligência promovidas, se manifestasse quanto à razoabilidade ou não da realização da licitação em tela em lote único, tendo em vista a regra geral de divisão do objeto em tantas parcelas quanto possível, desde que seja técnica e economicamente viável.

18. No que tange à adoção do pregão presencial em detrimento da forma eletrônica, que se encontra em desacordo com art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005, o Crea-MG alega ser aquele o procedimento mais adequado ao objeto licitado por se apresentar mais eficiente e capaz de obter propostas mais vantajosas à Administração, diante da maior complexidade da contratação. Entretanto, a análise efetuada na instrução constante da peça 57 demonstra que as alegações apresentadas não procedem, sendo insuficientes para afastar o comando legal citado, por meio do qual apenas autoriza o uso do pregão presencial nos casos de inviabilidade da forma eletrônica.

19. Cabe lembrar que essa questão já foi tratada nos itens 46 a 56 da instrução inicial (peça 26), não tendo sido aportados novos elementos aos autos capazes de alterar o entendimento a respeito da impropriedade incorrida. Conforme analisado na instrução constante da peça 57, o fato de a entidade ter indicado diversas situações em que a prática do pregão eletrônico não logrou êxito parece indicar falhas dos responsáveis pela condução dos processos licitatórios.

20. Conforme abordado igualmente na instrução constante da peça 57, eventual rescisão do contrato já em andamento poderia vir a acarretar grandes prejuízos ao Crea-MG, na medida em que os procedimentos já foram implementados e os processos atualmente desenvolvidos pela entidade atendem à finalidade pretendida com a referida contratação, de maneira que a sua anulação, além de não assegurar o sucesso de uma outra contratação futura, resultaria em prejuízos aos usuários e à Administração Pública. A empresa Stoque, por sua vez, alega que já teria realizado investimentos na aquisição e entrega de equipamentos e que se o certame for anulado, a empresa deverá ser indenizada pelos gastos realizados e custos já incorridos.

21. Portanto, a conclusão alcançada foi a de que não seria cabível a adoção da medida cautelar prevista no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal, nos termos dos itens 22.5 e 22.6 da Portaria-Segecex 12/2016, assinalando, inclusive, a não concessão de cautelar em situações similares, como pode se verificar nos despachos proferidos pelos relatores nos processos TC-014.554/2011-9, TC-043.881/2012-2 e TC-004.659/2012-0. Em paralelo, foi proposto o encaminhamento dos autos para pronunciamento da área técnica de tecnologia deste Tribunal, manifestando-se sobre a razoabilidade ou não da realização da licitação em tela em lote único (peça 57).

22. Após pronunciamento favorável da Unidade, os autos foram encaminhados ao gabinete do Ministro-Relator, para análise, culminando no seguinte despacho endereçado à Sefti (peça 59):

‘ (...)

5. Retornam ora os autos, após a realização de tais medidas saneadoras, devidamente munidos de instrução (peça 57), elaborada no âmbito da Secex/RJ, acerca dos elementos colhidos. Verifica-se, contudo, que, ainda que já haja consignado seu entendimento acerca da adoção de pregão presencial em detrimento da forma eletrônica (fls. 11, peça 57), aquela unidade técnica, sob o argumento de encontrar-se envolvida questão técnica específica, preferiu não o fazer em relação à concentração, em um único item, de diversos serviços da área de tecnologia da informação (fls. 9/10, peça 57), optando por sugerir, quanto a isso, que se colhesse a manifestação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia de Informação – Sefti. Diante desse quadro, aquela unidade técnica apresentou propostas no sentido de (fls. 12, peça 57):

- a) indeferir a medida cautelar requerida pela Representante;
- b) encaminhar os autos à Sefti para a manifestação mencionada;
- c) que os autos retornem por seu intermédio, para nova análise do feito;
- d) que se dê ciência, à Representante e ao Crea/MG, a respeito da decisão adotada.

6. Tendo em vista a materialidade da contratação envolvida (o preço proposto pela licitante vencedora foi de R\$ 5.654.272,00) e a conveniência de que se detenha pronunciamento abalizado a respeito da questão da concentração, em um único item, de diversos serviços da área de tecnologia da informação, concordo com a sugestão de colher-se a prévia manifestação da Sefti. Divirjo, no entanto, de que se deva, no momento, já firmar posição a respeito do indeferimento da cautelar requerida, circunstância que me leva, tendo em vista persistir a necessidade de conferir-se tratamento urgente ao feito, a entender por ser mais conveniente que os autos retornem daquela unidade técnica especializada diretamente para este Gabinete, sem transitar, no momento, pela Secex/RJ. Deixo, igualmente, para oportunidade posterior, a expedição de comunicações sugerida.

7. Em assim sendo, determino, preliminarmente, o encaminhamento do feito à Sefti, requerendo que aquela unidade técnica especializada, com a urgência requerida pelo caso, pronuncie-se, especificamente, quanto à concentração, em um único item do referido Pregão Presencial 1/2017, de diversos serviços da área de tecnologia da informação, em especial por

pretender-se contratar, juntamente com os serviços de outsourcing de impressão, (i) o desenvolvimento de soluções embarcadas, (ii) o processamento e a organização de informações arquivísticas e (iii) a implantação de sites para digitalização de documentos.’

23. Em resposta ao comando exarado pelo gabinete do Ministro-Relator, a Sefti elaborou seu parecer opinativo (peça 60). Em seu exame técnico, a área técnica do Tribunal busca detalhar as características inerentes ao objeto licitado, da seguinte forma:

‘ (...)

5. Conforme sintetizado em instrução anterior, sobre a referida impropriedade, as alegações apresentadas pelo Crea-MG (peças 46-52) e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. (peça 35) focaram no fato de o objeto tratar de (peça 57, p. 9):

‘solução integrada, de modo que eventual divisão do objeto em parcelas, a serem atendidas por empresas distintas, poderia comprometer o adequado funcionamento do sistema e o gerenciamento dos contratos. Em especial, em caso de falha em alguma etapa do processo, a solução como um todo ficaria seriamente comprometida, e o Crea-MG enfrentaria grande dificuldade em apontar ou definir os responsáveis diante da necessária integração entre os sistemas e equipamentos’.

6. Destaca-se que o objeto do certame não trata de mero *outsourcing* de impressão, mas de uma solução de gestão documental que envolve os seguintes serviços (peça 2, p. 26-76):

6.1. processamento e organização de informações arquivísticas, que envolve (peça 2, p. 34-37): a) realizar o levantamento e a análise do cenário atual de gestão de documentos; elaborar b) uma política documental corporativa; c) plano de classificação de documentos; d) tabela de temporalidade e destinação de documentos; e) plano de arquivo; f) procedimentos operacionais; g) vocabulário controlado; e h) realizar auditoria periódica. Foram estimadas 1.600.000 unidades de serviço de gestão documental, a serem pagas mensalmente (peça 2, p. 78).

6.2. digitalização de documentos, que envolve (peça 2, p. 38-40) desde a preparação e higienização dos documentos a serem digitalizados, passando pela sua indexação e controle de qualidade das imagens digitalizadas, disponibilização dos documentos digitalizados para assinatura digital, até a devolução dos documentos. Para este serviço, foram estimadas 1.900.000 imagens, sendo o contratado remunerado por cada uma delas individualmente (peça 2, p. 77).

6.3. registro público de parcela dos documentos digitalizados, a ser definida pela contratante (peça 2, p. 40). Para este serviço, também foram estimadas 1.900.000 imagens, sendo o contratado remunerado por cada imagem registrada (peça 2, p. 77).

6.4. disponibilização de impressoras multifuncionais (incluindo sua configuração e instalação), para permitir a digitalização e impressão de documentos por parte dos usuários do Crea-MG (peça 2, p. 38). Para este serviço, deverão ser disponibilizados 138 equipamentos, sendo 420.500 o número estimado de páginas a serem impressas por mês (peça 2, p. 77). Em contrapartida, o contratado é remunerado mensalmente pela quantidade de impressoras disponibilizadas, bem como por cada impressão realizada pelos usuários (peça 2, p. 77-78).

6.5. customização das aplicações embarcadas nas impressoras multifuncionais monocromáticas para permitir, por meio de seus painéis *touchscreen*, a indexação e o armazenamento de documentos no momento da digitalização em uma base de dados integrados diretamente à solução ECM/BPMS (já implementada) – peça 2, p. 46-50. Para este serviço, foram estimadas 2.000 horas de trabalho de analista de desenvolvimento (peça 2, p. 78).

6.6. desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print* para a solicitação de trabalhos de impressão e de aplicativos com dados e conteúdo variáveis (peça 2, p. 53). Para este serviço, foram estimadas duzentas horas de trabalho de analista de desenvolvimento (peça 2, p. 78).

7. É importante destacar que, embora integrados entre si, se tratam de serviços distintos.

8. A digitalização dos documentos é atividade em que determinado pessoal é alocado para passar para forma eletrônica documentos físicos, após prepará-los para tal procedimento, mediante higienização. Além disso, a imagem eletrônica gerada é submetida a uma avaliação de qualidade e

os documentos físicos são devolvidos. Nesse sentido, o termo de referência indica as atividades a serem executadas em tais serviços, como a ‘higienização’ dos documentos, ‘retirada de corpos estranhos’ dos documentos, ‘digitalização de documentos usando solução de captura de documentos’, ‘exportação dos documentos digitalizados’ no formato PDF, contemplando o reconhecimento de caracteres de texto (OCR), ‘controle de qualidade’ das imagens (correção de ajuste vertical, eliminação de sujeiras e páginas em branco etc.), ‘preparação dos documentos para devolução’, ‘encaminhamento ao Arquivo e/ou Empresa de Guarda’ (peça 2, p. 39-40).

9. Por sua vez, o registro público dos documentos consiste no envio dos documentos digitalizados ao Cartório pela contratada para que sejam registrados eletronicamente (peça 2, p. 40/69).

10. Já a disponibilização de impressoras multifuncionais engloba, além da disponibilização propriamente dita dos equipamentos, sua configuração, teste e treinamento dos usuários, permitindo a impressão e a digitalização de documentos por parte dos funcionários do Crea-MG (peça 2, p. 38). Esse serviço é o *outsourcing* de impressão propriamente dito.

11. A customização das aplicações embarcadas nas impressoras multifuncionais envolve o desenvolvimento de aplicações acessadas pelos painéis *touchscreen* das multifuncionais instaladas (peça 2, p. 46).

12. Por fim, desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print* consiste em disponibilizar uma plataforma virtual contendo produtos de impressão disponibilizados de acordo com a permissão definida para cada usuário, possuindo formato de saída em PDF, já posicionados para a impressão, independente da impressora a ser utilizada (peça 2, p. 53-54). Por meio de tal plataforma, os usuários devem ser capazes de inserirem dados variáveis diretamente pelo portal, para personalizar um determinado produto de impressão (peça 2, p. 54).

13. Em termos de integração dos serviços, a partir da análise de suas características, verifica-se que:

13.1. os serviços de digitalização (parágrafo 6.2) devem ser realizados com base nas políticas, procedimentos e demais parâmetros definidos no serviço de processamento e organização de informações arquivísticas (parágrafo 6.1);

13.2. os serviços de customização das aplicações embarcadas (parágrafo 6.5) devem ser realizados sobre as impressoras multifuncionais disponibilizadas (parágrafo 6.4), seguindo as políticas, procedimentos e demais parâmetros definidos no serviço de processamento e organização de informações arquivísticas (parágrafo 6.1);

13.3. os serviços de desenvolvimento e disponibilização do portal *web-to-print* (parágrafo 6.6), devem guardar compatibilidade com as impressoras multifuncionais disponibilizadas (parágrafo 6.4);

13.4. logo, em primeira análise, constata-se que os serviços previstos no parágrafo 6.3 não guardam integração com os demais e, assim, poderiam ter sido licitados de maneira isolada, uma vez que a simples realização do registro público de documentos, após sua digitalização – conforme previsto no termo de referência – poderia ser feita independentemente de outro serviço objeto da licitação ou, ainda, por qualquer pessoa, mesmo não contratada.

14. Analisando-se os demais serviços, entende-se que é possível sua divisão em lotes distintos. Entretanto, considera-se justificável, sob o ponto de vista gerencial, a contratação unificada dos serviços de disponibilização das impressoras multifuncionais (parágrafo 6.4) e de customização das aplicações embarcadas (parágrafo 6.5) em casos excepcionais, como no caso de órgãos com quadro reduzido de servidores que impossibilite o gerenciamento de muitos contratos, evitando situações em que diferentes prestadores dos serviços busquem eximir-se de suas responsabilidades apontando uns aos outros como responsável por resolver eventuais incidentes.

15. Além disso, pelo mesmo motivo, entende-se que também se mostra justificável, de forma excepcional, realizar a contratação unificada dos serviços de disponibilização das impressoras multifuncionais (parágrafo 6.4) e de desenvolvimento e disponibilização de um portal

web-to-print (parágrafo 6.6), já que, caso contrário, é possível vislumbrar, por exemplo, uma situação de não se lograr imprimir um documento e os prestadores dos serviços buscarem eximir-se de suas responsabilidades apontando uns aos outros como responsável por resolver o incidente.

16. Por outro lado, além dos serviços apontados no parágrafo 6.3, verifica-se que os serviços constantes dos parágrafos 6.1, 6.2 e 6.4, 6.5 e 6.6 (os três últimos, em conjunto), embora integrados entre si, também poderiam ser licitados de maneira isolada, por serem bem distinguíveis uns dos outros, bastando que fossem devidamente especificados em edital os requisitos a serem observados para que se alcançasse a integração pretendida.

17. Nesse sentido, destaca-se que os sistemas de ECM (Enterprise Content Management) e CRM (Customer Relationship Management) já estão implantados – conforme asseverado pelo Crea-MG (peça 46, p. 21) – e, assim, já se sabe de antemão quais requisitos devem ser atendidos para que os serviços sejam integrados a tais sistemas.

18. Cumpre destacar que a Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º, estabelece que:

‘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’.

19. Além disso, convém mencionar o disposto na 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 dispendo 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’.

20. Ainda, o art. 14, § 2º, I, da Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2014 assevera que a Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de parcelamento da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da Solução.

21. Assim, com base na Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º, em conjunto com o enunciado da súmula 247 do TCU e com o art. 14, § 2º, I, da Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2014, conclui-se que a Administração deve buscar ao máximo a divisão do objeto, para que haja melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem que, por outro lado, resulte em perda da economia de escala, tampouco prejudique a viabilidade técnica e econômica dos serviços a serem prestados, devendo a decisão pelo parcelamento ou não da solução de TI ser justificada pela equipe de planejamento da contratação.

22. Destaca-se que esta Corte já apreciou situação que envolvia serviços congêneres aos ora analisados: trata-se do TC-003.377/2015-6, que resultou no Acórdão 1297/2015 – Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, conforme ementa a seguir:

‘REPRESENTAÇÃO. Funasa. PREGÃO ELETRÔNICO 1/2015. SERVIÇOS DE CÓPIA, DIGITALIZAÇÃO E PLOTAGEM. CLÁUSULAS RESTRITIVAS DA COMPETITIVIDADE NO EDITAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE PROMOVER O PARCELAMENTO DO OBJETO. DEFICIÊNCIAS NAS ESTIMATIVAS DE PREÇO. FORTES INDÍCIOS DE SOBREPREGO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA.’

23. Naquela oportunidade, entendeu-se que a aglutinação, em um único grupo, de serviços de locação de equipamentos multifuncionais (impressão, digitalização, cópia e fax) e *scanner*, em conjunto com a contratação de serviços de impressões por página, compondo os serviços de *outsourcing* de impressão propriamente ditos, e à contratação de serviços de plotagem sob demanda, foi irregular, considerando que não havia nem nos documentos de planejamento do

certame nem na resposta à oitiva realizada uma avaliação efetivamente técnica quanto à viabilidade do parcelamento do objeto, o que restou agravada pela baixa competitividade observada naquele certame.

24. No presente caso, entende-se que os esclarecimentos apresentados pelo Crea-MG e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. não são suficientes para justificar o desvio à necessidade de avaliação técnica quanto à possibilidade e vantajosidade do parcelamento do objeto, na medida em que não refutam a possibilidade de licitação, em separado, dos serviços apontados nos parágrafos 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4, 6.5 e 6.6 (os três últimos, em conjunto), bem como não indicam, em termos técnicos, a vantagem de se realizar a adjudicação em apenas um único lote, destacando-se que a necessidade de integração entre os serviços não implica necessariamente sua licitação em lote único, porquanto a integração pretendida deve ser buscada mediante especificação adequada em edital e/ou termo de referência.

25. Além disso, frisa-se que os serviços previstos no parágrafo 6.1, por envolverem a definição de requisitos que deverão ser observados pelos demais, por lógica, deveriam ser implementados em primeiro lugar, não havendo menção nesse sentido no edital. Ainda, não há previsão de pagamento pela realização de tais serviços, mas tão somente de ‘digitalização, incluindo assinatura digital nas imagens, fé pública, solução *web-to-print*’ (peça 2, p. 73).

24. Com base na análise desenvolvida pela Sefti, essa área técnica conclui que as informações apresentadas pelo Crea-MG e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. não seriam suficientes para justificar, de maneira razoável, o desvio à regra do parcelamento do objeto prevista no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 (peça 60).

25. Como pode ser observado, os pareceres de subunidade e unidade foram favoráveis à instrução apresentada. Retornando os autos diretamente ao gabinete do Ministro-Relator, como assim foi determinado, foi efetuada a seguinte análise com base nos elementos apresentados (peça 63):

‘ (...)

9. A opção pelo pregão presencial, em detrimento do eletrônico, já havia sido considerada injustificada pela Secex/RJ, quando da instrução inserida na peça 57. Em função, unicamente, de tal aspecto, contudo, aquela unidade técnica havia considerado suficiente que se desse ciência ao Crea/MG para que não incorresse novamente em falha semelhante, tendo em vista a regra constante do art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005, bem como que se expedisse recomendação àquele conselho de fiscalização profissional, com vistas a que se assegurasse que os responsáveis pela elaboração e condução dos certames realizem os treinamentos necessários para o melhor desempenho de suas funções (tendo em vista as alegações acerca de problemas na obtenção de propostas adequadas por meio do pregão eletrônico).

10. Naquela oportunidade, a Secex/RJ também opinou pela não adoção de medida acautelatória, tendo em vista já haver contrato firmado e em execução.

11. Retornam os autos com pronunciamento da Sefti, em que aquela unidade técnica especializada, por sua vez, em parecer detalhado e fundamentado, posiciona-se por entender que o Crea/MG não logrou justificar, de maneira razoável, o desvio à regra do parcelamento do objeto, prevista no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993, ao concentrar, em um único item do Pregão Presencial 1/2017, diversos serviços da área de tecnologia da informação, tendo em vista tanto a constatação de serviço que não guarda integração com os demais (registro público de parcela dos documentos digitalizados), quanto de outros itens que, ainda que integrados entre si (de um lado, os serviços de processamento e organização de informações arquivísticas e de digitalização de documentos e, de outro, os serviços de disponibilização de impressoras multifuncionais, customização das aplicações embarcadas e desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print*), poderiam ser licitados de maneira isolada, bastando que fossem devidamente especificados os requisitos a serem observados para que se alcance a integração pretendida.

12. Com efeito, os indicativos constantes dos autos são de que a concentração de todos

esses serviços em um único item contribuiu para restringir a competitividade do certame, tendo em vista apenas a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. dele haver participado (fls. 3/5, peça 4), apesar de, ao que tudo indica, haverem outras interessadas em prestar, ao menos, parte dos itens licitados, presente a apresentação de impugnações (peças 5, 18, 19, 20 e 21).

13. A aparente economia obtida com a proposta vencedora, por sua vez, não permite afastar a suspeita de que o orçamento foi superestimado, dado a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., em sua documentação original, já haver apresentado proposta em valor 24,71% inferior ao total orçado, vindo, posteriormente, ainda que sabedora de que era a única participante do certame, a reduzir tal proposta para montante 31,97% inferior à estimativa do Crea/MG (vide peça 17).

14. Não há segurança, portanto, para concluir que, com o certame em questão, obteve-se a proposta mais vantajosa para o Crea/MG.

15. A avaliação da presença do *periculum in mora* reverso, por sua vez, prossegue de difícil avaliação, em razão de pouca clareza, por parte do Crea/MG, em responder ao pedido de informações por parte deste Tribunal. Quanto a isso, o ofício de diligência (peça 31) foi claro ao requerer que aquele conselho de fiscalização profissional encaminhasse as seguintes informações/documentos:

‘a) cópia da Ata de Registro de Preços 2/2017 e do Contrato 25/2017, decorrentes do Pregão Presencial 2/2017;

b) identificação do atual estágio dos instrumentos referidos no item precedente (se já foi emitida ordem de serviço para início dos trabalhos, se há adesões à ata de registro de preços); e

c) cópia do instrumento jurídico que atualmente respalda a prestação dos serviços que se pretende contratar por meio do Pregão Presencial 2/2017’.

16. Embora haja atendido integralmente ao requerido na letra ‘a’ supra, no que se refere às duas outras solicitações, o Crea/MG limitou-se a informar (fls. 2, peça 47):

‘Em última análise, cumpre esclarecer que já houve a adjudicação do objeto licitado e a respectiva celebração do contrato administrativo decorrente do Pregão Presencial 1/2017, estando em curso o Contrato de Prestação de Serviços 025/2017 (anexo).

Dessa forma e em observância ao princípio da concentração da defesa, o Crea-MG esclarece que, na eventualidade das justificativas e argumentos até aqui apresentados não serem aceitos por V.Exa., a rescisão do presente contrato acarretará grandes prejuízos a esta autarquia, na medida em que os procedimentos já foram implementados e os processos atualmente desenvolvidos pelo Crea-MG atendem à finalidade pretendida com a referida contratação, de maneira que a sua anulação – além de não assegurar o sucesso de uma eventual contratação futura – resultaria em grandes prejuízos aos usuários e à Administração Pública’.

17. Ou seja, a primeira parte das informações nada acrescentou de novo, tendo em vista que, conforme constou até mesmo do ofício de diligência, este Tribunal já tinha conhecimento da homologação do certame em tela e da assinatura do Contrato 25/2017. As respostas constantes do segundo parágrafo, por sua vez, revestiram-se de caráter por demais genérico, pretendendo transparecer que o ajuste referido já entrou em execução e, inclusive, já atenderia à finalidade para a qual foi firmado. Nenhum esclarecimento é apresentado, no entanto, acerca da transição entre o contrato anterior e o novo ajuste, nem quanto a se já houve alguma adesão à ata de registro de preços.

18. Apesar de tais lacunas, contudo, verificou-se de a Secex/RJ não reiterar a diligência antes de formular sua proposta, configurando-se, atualmente, de a premência de deliberar-se quanto à adoção, ou não, de medida *ad cautelam* neste feito desaconselhar sua nova restituição àquela unidade instrutiva somente para o saneamento dos aspectos mencionados.

19. Diante daquilo de que se dispõe, efetivamente não se teria segurança para decidir, cautelarmente, pela suspensão da execução do contrato, diante do risco de que o Crea/MG viesse a deixar de contar com os serviços em questão e que isso pudesse comprometer o regular desempenho

de suas atividades. Ao mesmo tempo, contudo, não se configura risco semelhante em relação à eventual vedação de que, tendo em vista a ausência de certeza quanto a haver-se obtido a proposta mais vantajosa, determinar-se a suspensão de eventuais adesões à ata de registro de preços, até que o Tribunal delibere definitivamente acerca da matéria.

20. Pode ser, ademais, que o exame mais aprofundado do tema finde por motivar determinação no sentido de vedar, em definitivo, eventuais adesões à ata de registro de preços. Em relação a tal encaminhamento, contudo, e em respeito ao contraditório e à mais ampla defesa, faz-se necessária a promoção de nova oitiva, tanto do Crea/MG quanto da empresa contratada, desta feita com fulcro no inc. V do art. 250 do Regimento Interno desta Casa.

21. Considero, ainda, contudo, que o parecer da Sefti, embora justificando que a integração dos itens licitados no certame em tela, caso haja o estabelecimento de especificações adequadas, poderá ser obtida mesmo que sua execução seja levada a efeito por prestadores diferentes, deixou de pronunciar-se sobre um outro aspecto relacionado com tal situação, a saber, a da eventual diluição de responsabilidades, na hipótese de surgirem problemas em relação à referida integração, esse um dos fundamentos alegados pelo Crea/MG para justificar a contratação de um só prestador. Avalio, no entanto, que tal possibilidade precisa ser objeto de análise, tendo em vista problemas de integração poderem surgir mesmo diante de especificações exaustivamente detalhadas.’

26. Com base no posicionamento acima demonstrado, o gabinete do Ministro-Relator decidiu por (peça 63):

‘22.1. determinar cautelarmente, com fulcro nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG que suspenda temporariamente as eventuais adesões à Ata de Registro de Preços ARP-0002/2017, até que este Tribunal delibere em definitivo sobre a questão;

22.2. determinar, com fulcro no inc. V do art. 250 do RI/TCU, as oitivas do Crea/MG e da empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., para que apresentem, no prazo de quinze dias, manifestação acerca das ocorrências que motivaram a adoção da medida acautelatória indicada no item precedente, aí compreendida a manifestação da Sefti, inclusive tendo em vista a possibilidade de este Tribunal, quando do exame de mérito deste feito, vir a determinar a vedação, em definitivo, de eventuais adesões à Ata de Registro de Preços ARP-0002/2017;

22.3. determinar, com fulcro no art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência junto ao Crea/MG, a fim de que, no prazo de quinze dias, informe, precisamente, o estágio atual do Contrato de Prestação de Serviços 025/2017, encaminhando cópia das Ordens de Serviço emitidas e indicando, detalhadamente, o que já foi realizado e o que ainda falta por realizar;

22.4. determinar, ainda, à Secex/RJ, que, com a urgência requerida pelo caso:

22.4.1. providencie as comunicações cabíveis para a implementação das medidas indicadas nos itens 22.1, 22.2 e 22.3 supra, encaminhando, em anexo aos expedientes, cópias dos elementos dos autos considerados pertinentes para subsidiar as manifestações;

22.4.2. após a promoção de tais medidas, providencie, nos moldes do § 6º do art. 276 do Regimento Interno, nova instrução do feito, restituindo-o a este Gabinete, devendo tal manifestação incluir pronunciamento acerca da inconveniência de se ter mais de um prestador em serviços interconexos, uma vez que a divisão de responsabilidades entre tais prestadores poderá dificultar a gestão dos contratos e prejudicar a prestação de serviços, em especial na hipótese de ocorrência de falhas cuja origem seja difícil de precisar.’

27. Nesse contexto, foram providenciados novos ofícios de oitiva 2766 e 2767/2017-Secex/RJ, bem como o ofício de diligência 2768/2017-Secex/RJ, conforme determinado pelo gabinete do Ministro-Relator (peças 64-66). As ciências de recebimento constam das peças 68-70 e as respostas constam das peças 71, 84 e 85.

28. Ressalta-se que foi feita comunicação ao Presidente do Tribunal, bem como aos Senhores Ministros e ao Senhor Procurador-Geral a respeito do deferimento da medida cautelar em

relação à vedação temporária de eventuais adesões à Ata de Registro de Preços ARP-0002/2017, firmada a partir do Pregão Presencial 1/2017 (peça 67).

EXAME TÉCNICO

RESPOSTA APRESENTADA PELO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS (peça 71-84)

Fracionamento do objeto licitado

29. O Crea-MG assume, em suma, que seria possível o fracionamento do objeto licitado, mas não no caso concreto, na medida em que o mesmo não se apresenta técnica e financeiramente viável, diante da complexidade da solução contratada, demonstrando os seguintes detalhes acerca do tema (peça 71, p. 3):

‘Neste sentido, conforme dito anteriormente, a unicidade do objeto conforme licitado permite aos usuários/servidores do Crea-MG que, em um único equipamento, além dos serviços de *outsourcing* de Impressão, seja possível realizar digitalizações descentralizadas (ou seja, a partir de qualquer equipamento/Multifuncional em qualquer setor/regional do Crea-MG) as quais capturam as informações dos documentos, em consonância com a organização das informações arquivísticas levantadas pela empresa fornecedora da solução, onde são implementadas no sistema de ECM/BPM, e se integram com o sistema de CRM (já implantado), através de fluxos pré-definidos de cada tipo documental, de acordo com parâmetros e critérios estabelecidos. Ou seja, trata-se de um fluxo integrado o qual, acaso realizado por empresas distintas, poderia resultar em inúmeras dificuldades de aspecto gerencial na hipótese de surgirem descumprimentos contratuais e falha na prestação dos serviços, comprometendo assim grande parte das atividades desenvolvidas pelo Crea-MG, além de eventuais perdas de informações e comprometimento do atendimento ao público.’

Da interdependência entre os serviços e problemas gerenciais decorrentes do fracionamento

30. O Crea/MG reitera que em termos de gestão contratual, eficiência dos serviços prestados e economicidade, a possibilidade de contratação por fracionamento do objeto licitado apresenta-se como temerária, na medida em que grande parte de sua demanda é voltada ao atendimento ao público externo não só através do comparecimento à sede, em Belo Horizonte/MG, como também nas unidades do interior pulverizadas pelo estado de Minas Gerais, tratando-se de documentos/protocolos cuja tramitação se dá de maneira centralizada na sede os quais, por sua vez, necessitam de segurança necessária à validação (peça 71, p. 4).

31. Defende que todas as atividades e documentos que fazem parte da rotina diária do Crea possuem cada uma delas encaminhamentos e procedimentos distintos que demandam uma perfeita integração entre si, conforme demonstrado no fluxograma constante da peça 71, p. 5. Nesse sentido, tece detalhes a respeito da solução encontrada para o seu bom funcionamento, utilizando as denominações ‘Digitalização Centralizada’, ‘Digitalização Descentralizada’, ‘Processamento e Organização de Informações Arquivísticas’, *Outsourcing* de Impressão e Assinatura Digital Cartório RTD, acompanhadas de suas definições (peça 71, p. 6-11).

Digitalização centralizada

31.1. Tal serviço implica a conversão de toda documentação já existente em seu acervo para o formato digital, permitindo dessa forma uma melhor gestão documental e manutenção da integridade das informações/documentos existentes. Esclarece que toda a documentação arquivada é digitalizada através dos equipamentos fornecidos pela contratada, não só na sede do Crea-MG como também nas próprias dependências da mesma, os quais encontram-se integrados com todo o sistema do Crea conforme solução contratada, sendo ainda posteriormente enviados ao cartório para respectiva assinatura digital, conferindo segurança jurídica à documentação digitalizada (peça 71, p. 6).

Digitalização descentralizada

31.2. O Crea informa que tal serviço consiste na digitalização pelos servidores da documentação recebida em sua grande maioria dos profissionais, que por sua vez, através das

soluções embarcadas (MFPs), se integram com a solução de ECM/BPM, sendo possível a sua tramitação (e acompanhamento por parte do profissional e demais servidores envolvidos no processo) eletronicamente, independente de qual Regional do Crea-MG tenha recebido e digitalizado tais documentos, evitando, dessa forma, extravio de processos e conferindo segurança jurídica a todos os atores envolvidos no processo, na medida em que quando o documento é recebido pelo servidor e digitalizado, é gerado um documento no qual fica vinculada a informação de qual servidor procedeu àquela digitalização, conferindo fé-pública (em seu formato digital) ao documento gerado (peça 71, p. 7).

31.3. Aborda, inclusive, a economicidade gerada por tal serviço, comparando-se o custo médio cobrado por folha atual com o custo que seria arcado, caso fosse levado ao cartório para que lhes fosse conferida 'fé pública', uma vez que não há necessidade de digitalizar novamente estes documentos, nem de certificar em cartório, pois os servidores do Crea-MG que digitalizaram o documento, os quais possuem lastro do servidor responsável pela digitalização, possuem fé pública (peça 71, p. 7).

Assinatura digital cartório RTD

31.4. O Crea alega que o serviço contratado se justifica na medida em que se faz necessário conferir 'Fé Pública' aos documentos existentes nos seus arquivos, garantindo assim a transparência das gestões pretéritas e atuais e, ao mesmo tempo, evitando o extravio de documentos, fazendo-se necessário proceder à assinatura digital dos mesmos e respectiva validação perante um cartório competente. A empresa contratada recebe os documentos com as imagens a serem digitalizadas e esta as digitaliza, assina digitalmente e, em seguida, encaminha os documentos ao cartório, que também assina e devolve à contratada, garantindo, assim, segundo o Crea, a validade e segurança jurídica do documento arquivado eletronicamente, sendo que os parâmetros de digitalização, qualidade, formato, adequação de índices se dão através dos equipamentos fornecidos que possuem as soluções embarcadas já mencionadas, conferindo padronização e segurança a todo o procedimento (peça 71, p. 8).

31.5. Ressalta, também, a questão da economicidade existente em tal quesito, uma vez que o custo avulso médio de certificação digital em cartório, se contratado separadamente, seria maior que o custo do ato cartorário cobrado pela contratada, evidenciando, a seu ver, vantagem econômica auferida pelo Conselho. Ressalta que a logística empregada para o traslado das mídias bem como o tempo despendido com essa atividade, caso o processo fosse feito em separado, seria maior do que a forma adotada, haja vista tais atividades serem de responsabilidade da empresa contratada, eximindo o Crea de custos inerentes a malotes e servidores colocados à disposição para a prestação de tais serviços e, afastando, também, eventual arguição de incompatibilidade das mídias produzidas, situação que poderia vir a ocorrer caso os serviços fossem prestados por fornecedores distintos (peça 71, p. 9).

31.6. O Crea defende, também nesse ponto, que a solução integrada se faz necessária, pois o mesmo software que digitaliza os documentos é o que assina/certifica, por parte da empresa contratada. Após a digitalização, as imagens são enviadas ao cartório, por um *link*, que também assina/certifica, arquiva uma cópia e devolve o documento assinado/certificado digitalmente ao Crea-MG para arquivamento. Nesse contexto, defende que seria necessária uma compatibilidade de plataforma/sistema por parte de uma terceira empresa, na hipótese de contratação fracionada, com o sistema integrado/soluções embarcadas nos multifuncionais, de modo que, no caso de ocorrer eventual incompatibilidade e/ou erro de sistema, seria difícil a definição e apuração de responsabilidades entre mais de uma empresa contratada (peça 71, p. 9).

Processamento e organização de informações arquivísticas

31.7. Segundo o Conselho, embora exista previsão contratual para a execução do serviço, o mesmo ainda não foi demandado pelo Crea, já que até o presente momento não foram tratados e definidos novos grupos documentais além dos já existentes (peça 71, p. 10).

Outsourcing de impressão

31.8. O Crea informa que contratos anteriores foram celebrados com as empresas Belocopy e Simpress, que realizaram processos isolados de *outsourcing* de impressão, ressaltando que não se efetuou nenhuma integração com soluções existentes no Crea-MG ou que tenham apresentado valor agregado. Inclusive, evidencia que houve problemas relacionados a questões de suporte e atendimento com uma das empresas, levando o Crea, portanto, a contratar tal serviço de modo integrado aos demais, haja vista que eventuais problemas na prestação de serviços em um mesmo ambiente, que utilizam um mesmo equipamento para impressão, digitalização e tratamento/tramitação do documento digitalizado, envolvendo prestadores distintos, poderia ocasionar conflito na responsabilização de suas obrigações sob o argumento de que a responsabilidade por eventual problema de ordem técnica devesse ser atribuída a outro fornecedor (peça 71, p. 10).

31.9. Nesse sentido, o Crea defende que, ao se optar por tal contratação, buscou evitar riscos de falhas e problemas com vários fornecedores, como transcrito a seguir (peça 71, p. 11):

‘Neste sentido, verifica-se que o que se buscou foi evitar foi uma situação hipotética – e muito provável – como, por exemplo, caso houvesse um parcelamento dos objetos e empresas diferentes executassem os serviços, vindo a ocorrer uma falha na prestação dos serviços no processo de integração, qual empresa seria responsável, supondo que todas conseguissem entregar o que fora solicitado? A exemplo: a empresa A forneceu os equipamentos Multifuncionais para os serviços de impressão e a empresa B forneceu os serviços de customização das Multifuncionais. Ambas as empresas poderiam afirmar que os serviços prestados por elas estão de acordo com o exigido, o que acarretaria um impasse, podendo não haver uma solução rápida, gerando prejuízos e transtornos para o Crea-MG.

Logo, cumpre salientar mais uma vez que diversos problemas podem surgir dentro do fluxograma acima identificado decorrentes das mais diversas causas ou possibilidades, como por exemplo paralisação do *software* dos multifuncionais, paralisação mecânica dos equipamentos, problemas na placa dos equipamentos, conflitos entre a instalação/configuração da solução embarcada e os componentes do equipamento, consumo de memória indevido, mensagens de erro, etc., os quais, em um caso concreto, poderiam ser atribuídos tanto a um fornecedor (responsável pelo equipamento) como a outro (responsável pelas soluções embarcadas), ficando a definição de responsabilidades condicionada a uma instrução probatória através de um processo administrativo, o que, invariavelmente, impactaria nas atividades desenvolvidas por este Conselho.

Dessa forma, ampliando-se este cenário para todos os processos envolvidos, o fracionamento do objeto conforme pretendido pela Sefti comprometeria sobremaneira o alcance da finalidade pretendida por este Conselho, na medida em que o controle/fiscalização do contrato se tornaria uma tarefa árdua e muitas vezes, ineficiente.’

Da segurança quanto à contratação da proposta mais vantajosa

32. O Crea procura esclarecer que para o certame, foi realizada uma pesquisa de mercado na qual foram apresentados três orçamentos por fornecedores distintos, evidenciando, assim, a compatibilidade dos preços praticados no âmbito do contrato. Ressalta-se que não foram encontrados tais orçamentos em sua resposta, como afirmado. Defende, ainda, que apresentou uma lista quando de sua manifestação prévia, de uma série de empresas aptas a prestar o serviço contratado, alegando fugir ao seu controle quantas e quais seriam as empresas interessadas em participar do certame (peça 71, p. 12).

Situação atual do contrato

33. O Crea demonstra, por meio de tabelas, o percentual de execução do referido contrato, representando um total de 25,66% do total executado, correspondendo a um montante de R\$ 1.394.200,79 já pago (peça 71, p. 13). Anexa aos autos as notas fiscais pagas de junho a agosto de 2017 (peça 81), desde o início do contrato, bem como a Ordem de Serviço 0067/2017, de 19/5/2017, que define a data de início do contrato celebrado (peça 84).

Da existência de outras contratações similares realizadas por órgãos públicos

34. A título de esclarecimento e exemplificação, o Crea informa que outras contratações foram realizadas nos mesmos moldes pela Secretaria de Estado da Administração do estado de Santa Catarina, por meio do Pregão Presencial 0160/2013 (peça 73), pelo Município de Vargem Bonita/MG, por meio do Pregão Presencial 50/2017 (peça 74) e pela Prefeitura Municipal de Martinho Campos, por meio do Pregão Presencial 51/2017 (este sem anexo acostado aos autos), cujos objetos licitados foram similares à contratação sob análise, que, segundo ele, denota não só a possibilidade de fracionamento como também evidencia que a forma presencial do pregão é comumente utilizada nesse tipo de contratação (peça 71, p. 15).

35. Por fim, o Crea procura demonstrar o aspecto da vantajosidade de cunho gerencial, especialmente no que tange à desnecessidade de abertura de processos administrativos para apuração de responsabilidades na hipótese de eventual falha na prestação dos serviços integrados realizados por prestadores distintos, bem como o aspecto voltado à economicidade, a partir da solução integrada (peça 71, p. 15-16).

Do pedido

36. Diante dos argumentos apresentados, requer que sejam aceitas as justificativas apresentadas, a fim de afastar a nulidade do certame licitatório e do contrato já celebrado e em execução, reconhecendo a inviabilidade de fracionamento do objeto licitado no caso concreto e que, no caso de eventuais dúvidas remanescentes, que sejam determinadas diligências para vistoria *in loco* das soluções encontradas e o fluxo de informações relatadas na sua manifestação (peça 71, p. 16).

RESPOSTA APRESENTADA PELA EMPRESA STOQUE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA., POR MEIO DE SEU REPRESENTANTE LEGAL

37. A empresa defende que a existência de licitante único no certame foi mera ‘força do acaso’, tendo em vista que existem inúmeros concorrentes da empresa que prestam o mesmo serviço de maneira integrada, tal como foi listado pelo Crea em sua manifestação prévia. Afirma que é possível exemplificar licitações com soluções abarcadas, em semelhança à licitação em questão, em que se compareceram vários licitantes (peça 85, p. 4).

38. Alega que a existência de tão somente um licitante não teria gerado contratação de proposta não vantajosa, haja vista ter havido negociação do preço final contratado, com redução do preço em patamares competitivos, conforme pesquisa de mercado realizada pela entidade licitante (peça 85, p. 4).

39. A empresa ressalta, ainda, que se o certame fosse parcelado, conforme sugerido pelo parecer da Sefti, a Stoque poderia participar de todos os lotes ofertados, mas que essa medida acarretaria custos financeiros adicionais para o Crea/MG pela perda de ganhos de eficiência, alinhamento operacional, problemas de apuração de responsabilidade e risco de descontinuação do serviço prestado (peça 85, p. 4).

40. Defende a necessidade de integração dos serviços a serem realizados, ao contrário do afirmado pelo parecer da Sefti, no seguinte sentido (peça 85, p. 6):

‘ (...)

Como será melhor demonstrado abaixo, o fato é que o serviço de digitalização de documentos (6.2) depende do alinhamento com o serviço de processamento e organização de informações arquivísticas, que deve trabalhar com o mesmo *software*, atualizações semelhantes, mesmas ferramentas. A realização de serviços de digitalização centralizada e, especialmente, a descentralizada (6.2), deve estar compatível e alinhado com os equipamentos disponibilizados (6.4), que deve abarcar todas as especificações tecnológicas desenvolvidas e atualizadas no decorrer do contrato. Além disso, é necessário haver a integração dos serviços de registro público (6.3) com todas as soluções previamente contratadas. A necessária integração técnica entre os serviços é inescusável, e se dá pela existência de prejuízos operacionais, gerenciais e financeiros ocorridos pelo fracionamento, conforme experiências anteriores, tal como pontuado pelo Crea-MG.

(...)

41. A Stoque destaca, em tópicos, alguns dos prejuízos intangíveis e tangíveis no fracionamento do objeto, a seguir elencados:

Problemas gerenciais a serem gerados pelo fracionamento do objeto

41.1. Ressalta que tal ponto ficou omissos no parecer técnico do Sefti, haja vista que todos os serviços necessariamente devem ser realizados pelo mesmo prestador de serviço, sob pena de haver problemas de eficiência na sua execução, incompatibilidades entre o não alinhamento dos padrões e atualizações de sistemas e, especialmente, problemas na definição de responsabilidades para falhas no processo. Os detalhes técnicos inerentes a este ponto, como mencionado igualmente pelo Crea/MG estão expostos à peça 85, p. 7-8.

41.2. Questiona, como igualmente feito pelo Crea/MG, no caso de haver um parcelamento dos objetos e empresas diferentes para a execução dos serviços, visando à integração das soluções como um todo, em caso de falha na prestação dos serviços no processo de integração, qual empresa seria responsável, supondo que todas conseguissem entregar o que fora solicitado? Cita um exemplo: a empresa A forneceu os equipamentos Multifuncionais para os serviços de impressão e a empresa B forneceu os serviços de customização das Multifuncionais. Ambas as empresas poderiam afirmar que os serviços prestados por elas estão de acordo com o exigido, o que acarretaria um impasse, podendo não haver uma solução rápida, gerando prejuízos e transtornos para o Crea-MG (peça 85, p. 8).

41.3. A empresa aborda, ainda, que a indivisibilidade é evidente, não apenas porque uma empresa teria que executar serviços em equipamentos fornecidos por outras empresas, mas que a incompatibilidade gerencial e falhas no processo seriam inevitáveis por isso. Alega que as digitalizações descentralizadas seriam realizadas nos equipamentos disponibilizados por uma empresa; todavia, estas digitalizações deveriam observar os critérios desenvolvidos pela gestão documental, a ser desenvolvida por outra empresa (peça 85, p. 9).

41.4. Em suas argumentações, a Stoque discorre sobre outros eventuais problemas que poderiam advir com a divisão do objeto, sobretudo quanto à divisão de tarefas e responsabilidades que envolveriam as empresas contratadas em separado (peça 85, p. 9).

Economicidade na adoção da solução integrada

41.5. Alega que a adoção da solução integrada é mais econômica para o órgão público, que corrobora o não fracionamento do referido objeto (peça 85, p. 10).

Prejuízo no fracionamento do serviço de digitalização descentralizada

41.6. A empresa defende que se a solução fosse fracionada para execução por diferentes empresas, a empresa contratada pelos serviços de digitalização iria cobrar pelos documentos físicos recebidos, desnecessário na solução integrada (peça 85, p. 11). Ressalta, como pontuado pelo Crea-MG, que a redução de custos neste serviço poderá chegar a R\$ 260.033,40, que é o valor da média da produção dos próximos nove meses, somado ao que já foi produzido de maio/2017 a agosto/2017 (peça 85, p. 11).

Prejuízos tangíveis no fracionamento do serviço de ‘Assinatura Digital Cartório RTD’

41.7. Sobre essa questão, em suma, a Stoque ressalta que se o serviço fosse realizado de forma fracionada, haveria a inconveniência de maior esforço administrativo para o traslado das mídias e logística, como pontuado pelo Crea, demandando, assim, um tempo bem maior do que o serviço de registro público de forma integrada, sem contar com a eventual incompatibilidade de mídias produzidas, caso o serviço fosse desmembrado (peça 85, p. 12-13).

Inexistência de restrição à competitividade pela adoção da licitação integrada

42. Sobre essa questão, tece os mesmos argumentos apresentados pelo Crea-MG, com poucas alterações em seu conteúdo, enaltecendo a realização de outros certames nos mesmos moldes deste, com exemplos igualmente apresentados pelo Crea (peça 85, p. 14).

Inexistência de contratação por preço maior do que o mercado

43. A empresa alega que o Crea utilizou de sua prerrogativa de negociabilidade no pregão, para atingir um desconto considerável na proposta apresentada, ressaltando que após a negociação realizada o valor contratado atingiu valores próximos a contratos realizados pela Stoque em 2013 (peça 85, p. 14).

Regularidade na adoção do pregão presencial

44. A empresa considera que a sua utilização estaria justificada, pela complexidade técnica da solução integrada adotada, não vindo a ensejar, em nenhuma situação, restrição à sua participação, mesmo que o certame fosse realizado em outros estados, já que é comum realizar contratações de correspondentes para realização de atos específicos, o que viabiliza a participação da empresa em certames presenciais, mesmo à distância. Alega, ainda, que o pregão eletrônico seria inviável diante da eventual necessidade de diligências presenciais dos concorrentes para a produção e diligências relacionadas à prova de conceito (peça 85, p. 15).

Conclusão

45. Por fim, a empresa defende que haveria indicadores reais de que o fracionamento iria gerar prejuízos ao interesse primário da organização pública, pela perda de ganhos de eficiência, inviabilização de apuração de responsabilidades, descontinuação do serviço público executado e, especialmente, em maior oneração financeira dos cofres públicos (peça 85, p. 15).

46. Pede, nesse sentido, que seja reconhecida a inadequação da medida cautelar aplicada no processo, devendo ser a mesma revogada (peça 85, p. 16).

CONSIDERAÇÕES SOBRE DILIGÊNCIAS REALIZADAS

47. Por meio do despacho do Ministro-Relator, ressaltou-se a existência de pendências não sanadas, que seriam imprescindíveis para a avaliação do *periculum in mora* reverso, em razão da pouca clareza, por parte do Crea-MG, em responder, devidamente, ao pedido de informações por parte deste Tribunal, transcritas abaixo, com as devidas correções (peça 63):

a) cópia da Ata de Registro de Preços 15/2017 e do Contrato 25/2017, decorrentes do Pregão Presencial 1/2017;

b) identificação do atual estágio dos instrumentos referidos no item precedente (se já foi emitida ordem de serviço para início dos trabalhos, se há adesões à ata de registro de preços);

c) cópia do instrumento jurídico que atualmente respalda a prestação dos serviços que se pretende contratar por meio do Pregão Presencial 1/2017.

48. O atendimento por parte do Crea, à época da diligência realizada, se deteve ao requerido na letra 'a' supra e quanto às demais solicitações, limitou-se a apresentar respostas genéricas, sem atender, de forma objetiva e detalhada, os itens 'b' e 'c', conforme consta do pronunciamento do Ministro-Relator (item 15 da peça 63). Assim sendo, o atendimento às informações requeridas será abordado no decorrer da análise das razões de justificativa apresentadas, a seguir.

ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELO CREA-MG E PELA EMPRESA STOQUE SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA.

49. Primeiramente, cabe ressaltar que as razões de justificativa apresentadas, tanto pelo Crea-MG como pela empresa Stoque, versam sobre argumentos semelhantes, preponderantemente sobre a inconveniência do fracionamento do objeto da licitação, inexistência de restrição à competitividade do certame, regularidade na adoção do pregão presencial e não o eletrônico, problemas gerenciais decorrentes do citado fracionamento do objeto, economicidade da contratação. Dessa forma, a análise será efetuada de acordo com os itens mais significativos que envolvem a presente contratação.

Identificação do atual estágio dos instrumentos referidos no item precedente

50. O Crea-MG, no item 33 desta instrução, faz menção à existência de tabelas, o percentual de execução do referido contrato, representando um total de 25,66% do total executado, correspondendo a um montante de R\$ 1.394.200,79 já executado e pago (peça 71, p. 13). Anexa, aos autos, as notas fiscais pagas de junho a agosto de 2017 (peça 81), desde o início do contrato,

bem como a Ordem de Serviço 0067/2017, de 19/5/2017, que define a data de início do contrato celebrado (peça 84). Assim, considera-se atendido o item 'b', que se encontrava pendente na diligência anteriormente feita, exceto no que tange à já ocorrência de adesões à ata de registro de preços, informação não fornecida pelo Crea-MG a este Tribunal. Quanto ao item 'c', nada foi comentado ou trazido aos autos com relação ao contrato anteriormente celebrado. Porém, em consulta ao sítio eletrônico do Crea-MG foi possível obter informações a ele relativas, que serão tratadas em item específico à frente.

51. Conforme já abordado na instrução constante da peça 57, eventual rescisão do contrato já em andamento acarretaria grandes prejuízos ao Crea-MG, na medida em que os procedimentos já foram implementados e os processos atualmente desenvolvidos pela entidade atendem à finalidade pretendida com a referida contratação, de maneira que a sua anulação, além de não assegurar o sucesso de uma outra contratação futura, resultaria em prejuízos aos usuários e à Administração Pública, sobretudo por se tratar de serviço continuado. A empresa Stoque, por sua vez, alega que já teria realizado investimentos na aquisição e entrega de equipamentos e que se o certame for anulado, a empresa deverá ser indenizada pelos gastos realizados e custos já incorridos.

52. Questão igualmente analisada no âmbito do despacho do gabinete do Ministro-Relator, refere-se ao risco decorrente da eventual suspensão da execução do contrato, no sentido de o Crea-MG vir a deixar de contar com os serviços em questão, podendo, assim, comprometer o regular desempenho de suas atividades, haja vista o contrato estar em plena execução e a contento, de acordo com a resposta fornecida pelo Crea-MG.

Fracionamento do objeto licitado e outros decorrentes

53. Como consta de sua resposta, o Crea-MG assume, em suma, que seria possível o fracionamento do objeto licitado, mas não no caso concreto, na medida em que o mesmo não se apresenta técnica e financeiramente viável, diante da complexidade da solução contratada, demonstrando os seguintes detalhes acerca do tema (peça 71, p. 3):

‘Neste sentido, conforme dito anteriormente, a unicidade do objeto conforme licitado permite aos usuários/servidores do Crea-MG que, em um único equipamento, além dos serviços de *outsourcing* de Impressão, seja possível realizar digitalizações descentralizadas (ou seja, a partir de qualquer equipamento/Multifuncional em qualquer setor/regional do Crea-MG) as quais capturam as informações dos documentos, em consonância com a organização das informações arquivísticas levantadas pela empresa fornecedora da solução, onde são implementadas no sistema de ECM/BPM, e se integram com o sistema de CRM (já implantado), através de fluxos pré-definidos de cada tipo documental, de acordo com parâmetros e critérios estabelecidos. Ou seja, trata-se de um fluxo integrado o qual, acaso realizado por empresas distintas, poderia resultar em inúmeras dificuldades de aspecto gerencial na hipótese de surgirem descumprimentos contratuais e falha na prestação dos serviços, comprometendo assim grande parte das atividades desenvolvidas pelo Crea-MG, além de eventuais perdas de informações e comprometimento do atendimento ao público.’

54. Segundo a jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1134/2017 – 2ª Câmara, Ministro-Relator André de Carvalho), a licitação conjunta de equipamentos e dos respectivos serviços de instalação, por ser exceção à regra geral do parcelamento, exige do órgão contratante a demonstração, por meio de estudos preliminares, de que a segregação da compra traria prejuízos aos fins pretendidos e de que a aquisição conjunta seria efetivamente a mais adequada em termos técnicos e econômicos.

55. Além disso, quanto ao parcelamento do objeto, nos termos do art. 15, inciso IV, e art. 23, § 1º, da Lei 8.666, de 1993, ele deve ocorrer, sempre que possível, com vistas ao melhor aproveitamento das peculiaridades e dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade. E, assim, ele deve ser promovido sempre que técnica e economicamente viável e sem resultar na perda da economia de escala.

56. Ocorre, contudo, que, no presente caso concreto, as possíveis vantagens do não parcelamento não foram devidamente justificadas nos autos, visto que não foi apresentado qualquer

estudo técnico preliminar que sustentasse a necessidade da licitação conjunta para o objeto do pregão presencial adotado, somente justificativas apresentadas pelo setor técnico demandante, por ocasião da análise de impugnação ao edital apresentada por empresa interessada, por exemplo (peça 5, p. 2-6). Vale ressaltar que, por ocasião da instrução anterior, o Crea-MG alegou que, no presente caso, não se aplicariam estudos preliminares, na medida em que o objeto licitado decorre de um contrato anteriormente celebrado no âmbito da entidade – valendo dizer com a mesma empresa Stoque – de modo que as conclusões a respeito da viabilidade técnica da unicidade do objeto priorizando a gestão contratual e o alcance da finalidade pretendida teriam sido extraídas da experiência anteriormente vivenciada pela equipe técnica do Crea-MG.

57. Assim sendo, por ser a licitação conjunta uma exceção à regra geral do parcelamento, caberia ao órgão contratante, no caso o Crea-MG, proceder a estudos preliminares que demonstrassem, de forma mais específica, que a eventual segregação da contratação dos serviços previstos com novos fornecedores traria prejuízos aos fins pretendidos e que a suscitada aquisição conjunta seria efetivamente a mais adequada em termos técnicos e econômicos. Há que se considerar que a decisão do gestor em parcelar ou não uma contratação deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos que justifiquem a decisão mais adequada a ser tomada e não somente justificativas.

58. O Crea-MG apresentou, em sua resposta ao TCU, tais justificativas quanto à necessidade de se unificar o objeto, reforçando a necessidade de um fluxo integrado de todas as etapas dos serviços de impressão, incluindo o fornecimento de equipamentos e seus insumos (impressoras) e sua integração com os sistemas de gerenciamento e desenvolvimento de soluções embarcadas (MFPs) para digitalização de forma descentralizada e integração com a solução de ECM/BPM utilizada, processamento e organização de informações arquivísticas e implantação de sítios eletrônicos para digitalização de documentos. Ressalta, com isso, que o fornecimento do serviço sendo feito por uma só empresa impediria maiores dificuldades de aspecto gerencial na hipótese de surgirem eventuais descumprimentos contratuais, falha na prestação das suas obrigações, eventuais perdas de informações, comprometimento do atendimento ao público, sem comprometer, assim, a maioria das atividades desenvolvidas.

59. Ainda nesse sentido, cabe evidenciar que, segundo o Acórdão 3009/2015 – Plenário, Ministro-Relator Bruno Dantas e Boletim de Jurisprudência 109/2015, a existência de empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados não justifica a ausência de parcelamento do objeto, quando viável. O parcelamento é a regra, excepcionada apenas quando justificadamente prejudicial ao interesse público, o que não ficou claramente evidenciado nos autos do presente processo. Nesse sentido, são os Acórdãos 491/2012 e 3155/2011, ambos do Plenário, entre outros.

Da segurança quanto à contratação da proposta mais vantajosa

60. O Crea procura esclarecer que, para o certame, foi realizada uma pesquisa de mercado na qual foram apresentados três orçamentos por fornecedores distintos, evidenciando, assim, a compatibilidade dos preços praticados no âmbito do contrato. Defende, ainda, que apresentou uma lista quando de sua manifestação prévia, de uma série de empresas aptas a prestar o serviço contratado, alegando fugir ao seu controle quantas e quais seriam as empresas interessadas em participar do certame (peça 71, p. 12).

61. Muito embora tenha mencionado, em sua resposta (peça 71, p. 12), a apresentação de três orçamentos por fornecedores distintos, não consta a documentação a que faz referência, como informado. Foram anexadas propostas comerciais da empresa Stoque, como se pode verificar às peças 72, 76, 77 e 78. Desse modo, a não apresentação dos orçamentos mencionados, bem como a ausência de estudo preliminares indicando as possíveis formas de contratação, inviabilizam apurar se a forma adotada pelo Crea-MG apresenta-se competitiva e isonômica, bem como dificultam assegurar que seja obtida a proposta mais vantajosa para o ente licitador, princípios norteadores do processo licitatório.

62. Dentro desse contexto, cabe tecer, ainda, algumas considerações a respeito da

contratação desse tipo de serviço pelo Crea-MG. Em consulta ao sítio eletrônico do Crea-MG, observa-se que foi realizado o pregão, também presencial, no ano de 2013, para a contratação de serviços de implantação de gerenciamento de conteúdo, microfilmagem, digitalização com certificação digital, registro público RTD e treinamento, cujo objeto, na sua essência, é similar ao do presente Pregão sob análise (peça 87)

63. No Pregão Presencial 2/2013, verifica-se que quatro empresas compareceram à reunião de abertura do certame, inclusive a empresa Stoque, que se consagrou vencedora pelo valor negociado na ordem de R\$ 6.298.245,00 à época. Foi celebrado o contrato CPS 0026/2013 com a empresa, com duração de um ano. Em consulta ao sítio eletrônico do Crea-MG, foi possível verificar a realização de aditivos sequenciais do referido contrato, constando um 3º aditivo, cujo valor de contrato para o período de 2/5/2015 a 1/5/2016 passou a ser de R\$ 6.810.206,03 (peça 88). Após este, verifica-se um 4º termo aditivo, constando prorrogação do prazo de contrato para novo período de doze meses, a contar de 2/5/2016 a 1/5/2017, para renovação de serviços de digitalização entre outros, no valor de R\$ 3.800.042,95 (peça 89). Com base nas informações disponíveis, presume-se que a empresa celebrou o contrato com o Crea-MG em 2013 e que o mesmo foi renovado a cada ano, por meio de termos aditivos, até se consagrar novamente vencedora no Pregão Presencial 1/2017, dessa vez tendo sido a única participante. Ressalta-se que essa informação refere-se à pendência evidenciada no item 'c' da diligência feita anteriormente, a respeito do instrumento jurídico que atualmente respalda a prestação dos serviços, não apresentada pelo Crea-MG, mas sanada por meio de consulta eletrônica ao sítio do Conselho.

64. Conforme previsto no edital de abertura (peça 2), a despesa com fornecimento de que trata o objeto foi estimada em R\$ 8.308.532,28, sem ter demonstrado nos autos, claramente, os parâmetros adotados para se chegar ao cálculo desse montante. O que também chama a atenção na negociação ocorrida no presente processo é o fato de o valor contratado ter sido de R\$ 5.651.794,00, tendo concedido um suposto desconto de 31,97% em relação ao valor inicialmente estimado, bem como representar uma diferença, a menor, na ordem de R\$ 646.451,00 em relação ao valor contratado com a mesma empresa em 2013 e de R\$ 1.158.412,03 em relação ao valor reajustado por meio do 3º Termo aditivo em 2015 igualmente com a Stoque. Com base nas informações apresentadas, não há como assegurar que foi obtida proposta mais vantajosa à Administração, como alegado pelo Crea-MG, sobretudo pela inexistência de outros participantes no certame licitatório, bem como pelos valores envolvidos na contratação, ressaltando que havia outros interessados em prestar, ao menos, parte dos itens licitados, presente a apresentação de impugnações ao certame, todas rejeitadas pelo pregoeiro (peças 5, 18, 19, 20 e 21).

65. Assim, como bem colocado no despacho do gabinete do Ministro-Relator, a aparente economia obtida com a proposta vencedora, por sua vez, não permite afastar a suspeita de que o orçamento foi superestimado, dado a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., em sua documentação original, já haver apresentado proposta em valor 24,71% inferior ao total orçado, vindo, posteriormente, ainda que sabedora de que era a única participante do certame, a reduzir tal proposta para montante 31,97% inferior à estimativa do Crea/MG. Não há segurança, portanto, para concluir que, com o certame em tela, obteve-se a proposta mais vantajosa para o Crea-MG.

Da interdependência entre os serviços e problemas gerenciais decorrentes do fracionamento

66. O Crea/MG reitera que em termos de gestão contratual, eficiência dos serviços prestados e economicidade, a possibilidade de contratação por fracionamento do objeto licitado apresenta-se como temerária, na medida em que grande parte de sua demanda é voltada ao atendimento ao público externo não só através do comparecimento à sede, em Belo Horizonte/MG, como também nas unidades do interior pulverizadas pelo estado de Minas Gerais, tratando-se de documentos/protocolos cuja tramitação se dá de maneira centralizada na sede os quais, por sua vez, necessitam de segurança necessária à validação (peça 71, p. 4). Afirma, inclusive, que todas as atividades e documentos que fazem parte da rotina diária do Crea possuem cada uma delas

encaminhamentos e procedimentos distintos que demandam uma perfeita integração entre si, conforme demonstrado no fluxograma constante da peça 71, p. 5.

67. O Conselho menciona, ainda, que seus serviços, ao contratar uma só empresa responsável pela sua consecução, acabam sendo beneficiados com economia de custos que envolvem seu processamento, como já abordado em suas considerações. Em que pese haver certa coerência em sua argumentação, tal economia poderia ser sopesada por uma participação mais ampla de outras empresas interessadas com vistas a garantir uma maior competitividade no certame e possível oferecimento de melhores propostas comerciais.

68. A empresa Stoque, por sua vez, ressalta que se o certame fosse parcelado, conforme sugerido pelo parecer da Sefti, poderia participar de todos os lotes ofertados, mas que essa medida acarretaria em custos financeiros adicionais para o Crea/MG pela perda de ganhos de eficiência, alinhamento operacional, problemas de apuração de responsabilidade e risco de descontinuação do serviço prestado (peça 85, p. 4).

69. Conforme já mencionado no decorrer desta instrução, a Sefti, área técnica especializada em assuntos relacionados à tecnologia do Tribunal, foi chamada a se manifestar, por meio de parecer, acerca da questão da concentração, em um único item, dos diversos serviços da área da tecnologia da informação, concluindo, por sua vez, que as informações apresentadas pelo Crea-MG e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. não seriam suficientes para justificar, de maneira razoável, o desvio à regra do parcelamento do objeto prevista no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993 (peça 60).

70. No entanto, no despacho proferido pelo gabinete do Ministro-Relator, solicitou-se uma maior análise do aspecto relacionado à eventual diluição de responsabilidades envolvidas, na hipótese de surgirem problemas relacionados à referida integração sistêmica, tendo sido esse um dos fundamentos alegados pelo Crea-MG para justificar a contratação de um só prestador.

Aspectos relacionados à divisão de responsabilidades entre eventuais prestadores de serviço distintos no caso de parcelamento do objeto

71. O Crea-MG defende que, no caso de haver prestadores distintos na prestação dos serviços contratados no presente processo, em caso de falha em alguma etapa do processo, a solução como um todo ficaria seriamente comprometida, vindo a enfrentar grande dificuldade em apontar ou definir os responsáveis diante da necessária integração entre os sistemas e equipamentos. Ou seja, afirma que se trata, na verdade, de um fluxo integrado o qual, caso realizado por empresas distintas, poderia resultar em inúmeras dificuldades de aspecto gerencial, na hipótese de surgirem descumprimentos contratuais e falha na prestação dos serviços, comprometendo assim grande parte das atividades desenvolvidas pelo Crea-MG, além de eventuais perdas de informações e comprometimento do atendimento ao público.

72. Quanto aos aspectos técnicos, o Crea-MG ressalta que o conteúdo das mídias, por exemplo, poderia gerar eventual arguição de incompatibilidade das mídias produzidas, situação que poderia vir a ocorrer caso os serviços fossem prestados por fornecedores distintos (peça 71, p. 9). Defende, assim, que a solução integrada se faz necessária, pois o mesmo *software* que digitaliza os documentos é o que assina/certifica, por parte da empresa contratada. Após a digitalização, as imagens são enviadas ao cartório, por um *link*, que também assina/certifica, arquiva uma cópia e devolve o documento assinado/certificado digitalmente ao Crea-MG para arquivamento. Nesse contexto, defende que seria necessária uma compatibilidade de plataforma/sistema por parte de uma terceira empresa, na hipótese de contratação fracionada, com o sistema integrado/soluções embarcadas nos multifuncionais, de modo que no caso de ocorrer eventual incompatibilidade e/ou erro de sistema, seria difícil a definição e apuração de responsabilidades entre mais de uma empresa contratada (peça 71, p. 9).

73. A empresa Stoque ressalta, ainda, que se o certame fosse parcelado, conforme sugerido pelo parecer da Sefti, a mesma poderia participar de todos os lotes ofertados, mas que essa medida acarretaria custos financeiros adicionais para o Crea/MG pela perda de ganhos de eficiência,

alinhamento operacional, problemas de apuração de responsabilidade e risco de descontinuação do serviço prestado (peça 85, p. 4).

74. Assim, muito embora o Crea-MG e a Stoque façam menção a aspectos técnicos em geral, por meio dos quais buscam justificar a unificação dos itens em um só lote, a Sefti, área técnica deste Tribunal, afirma que, embora sejam serviços integrados entre si, tratam-se de serviços distintos (peça 60, p. 3). Em suma, esclarece que os serviços previstos de registro público de parcela dos documentos digitalizados, por exemplo, não guardam integração com os demais e, assim, poderiam ter sido licitados de maneira isolada, uma vez que a simples realização do registro público de documentos, após a digitalização (de acordo com o termo de referência), poderia ser feita de forma independente de outro serviço objeto da licitação ou por qualquer pessoa, mesmo não contratada (peça 60, p. 4).

75. Ainda nessa linha de raciocínio, quanto à responsabilização questionada, a Sefti entende que seria possível sua divisão em lotes distintos igualmente para os demais serviços, fazendo ressalva, no entanto, sob o ponto de vista gerencial, que a contratação unificada dos serviços de disponibilização das impressoras multifuncionais e de customização das aplicações embarcadas seria justificável em casos excepcionais, como no caso de órgãos com quadro reduzido de servidores que impossibilite o gerenciamento de muitos contratos, evitando, assim, situações em que diferentes prestadores de serviços busquem eximir-se de suas responsabilidades apontando uns aos outros como responsável por resolver eventuais incidentes. Nesse sentido, presume-se que o Crea-MG, por se tratar de um Conselho com uma estrutura consistente, tendo, em seu organograma, uma área específica de Aquisições, Convênio e Contratos, subordinada a uma área supervisora correspondente, possua equipe capacitada com vistas a gerenciar os contratos vigentes, de forma vigilante e contínua.

76. Além disso, a Sefti igualmente entende que se mostra justificável, de forma excepcional, realizar a contratação unificada dos serviços de disponibilização das impressoras multifuncionais e de desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print*, já que, caso contrário, seria possível vislumbrar uma situação de não se lograr imprimir um documento e os prestadores dos serviços buscarem eximir-se de suas responsabilidades apontando uns aos outros como responsável por resolver o incidente.

77. Dessa maneira, pelas informações amplamente prestadas bem como pelos elementos disponíveis nos autos, não foram apresentados argumentos técnicos suficientemente justificáveis que respaldassem o não parcelamento do objeto, limitando-se, de forma mais preponderante, apresentar argumentos de caráter gerencial, sobretudo quanto à responsabilização de eventuais prestadores de serviço distintos. É fato que os maiores riscos envolvidos nesse caso seriam no caso de apuração de responsabilidades na hipótese de incompatibilidade sistêmica e/ou descontinuação dos serviços prestados, porém, como a própria Sefti apontou em seu parecer, os mesmos poderiam ser minimizados com o estabelecimento de requisitos devidamente especificados em edital e/ou no Termo de Referência, bem como um acompanhamento contínuo e eficaz dos contratos envolvidos.

Utilização do pregão presencial em detrimento do pregão eletrônico, em desacordo com o art. 4º, caput e § 1º do Decreto 5.450/2005.

78. Como já analisado no âmbito da instrução constante da peça 57, a regulamentação pertinente, em especial o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005, estabelece a forma eletrônica como aquela a ser adotada como regra, somente autorizando o uso do pregão presencial nos casos de sua inviabilidade. Ademais, são os entendimentos deste Tribunal quanto à obrigatoriedade da modalidade de pregão eletrônico nas licitações realizadas no âmbito da União para a aquisição de bens e serviços comuns (Acórdão 4624/2016 – TCU – 1ª Câmara, Ministro-Relator Augusto Sherman). Igualmente para os Conselhos de Fiscalização Profissional, o posicionamento do Tribunal é no sentido do dever de utilizar-se, na aquisição de bens e serviços comuns, a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, em consonância com o caput e o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005 (Acórdão 1.623/2013 – TCU – Plenário, Ministro-Relator Augusto Sherman).

79. Como já comentado, a questão em foco foi adequadamente tratada nos itens 46 a 56 da instrução constante da peça 26, não tendo sido aportados novos elementos aos autos capazes de alterar o entendimento a respeito de tal impropriedade. O fato de a entidade ter indicado diversas situações em que a prática do pregão eletrônico não logrou êxito, parece indicar falhas dos responsáveis pela condução dos processos licitatórios. A título exemplificativo, este Tribunal tem-se deparado com muitas situações em que propostas são recusadas por ausência de elementos que poderiam ser supridos por simples diligências, gerando potencial prejuízo aos cofres públicos.

80. Assim sendo, julga-se cabível considerar que tal ponto já foi exaustivamente debatido e analisado, chegando-se à conclusão de que houve infração à norma vigente, prevista no art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005. Com isso, propor-se-á a realização de ciência ao Crea-MG, a fim de que não mais incorra na adoção do pregão presencial em detrimento da forma eletrônica, alertando tanto à Comissão de Licitação Permanente como à Diretoria de Planejamento, Gestão e Tecnologia para as providências cabíveis.

Da medida cautelar

81. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*.

82. Em um primeiro momento, quando da elaboração das instruções anteriores, analisaram-se os elementos contidos nos autos, verificando-se estarem configurados os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Contudo, ainda não se podia, naquela ocasião, concluir, com segurança, pela ausência do *periculum in mora* reverso que poderia advir da eventual paralisação do procedimento em destaque. No entanto, no presente momento, já se faz possível e necessária sua análise.

83. Da mesma forma, como já observado na jurisprudência deste Tribunal, não há que se falar na existência de *periculum in mora* em relação a certames cujos contratos já tenham sido assinados e os serviços se encontrem em execução, a exemplo dos despachos dos relatores proferidos nos processos TC-014.554/2011-9, TC-043.881/2012-2 e TC-004.659/2012-0. Portanto, não cabe a adoção da medida cautelar pleiteada no presente caso.

84. Como se sabe, o *periculum in mora* reverso deriva da concessão de tutela antecipatória, no caso, a concessão da medida cautelar, previstos os requisitos de *fumus boni juris* e *periculum in mora*, quando houver dano irreparável à parte contrária, ou seja, quando o dano da concessão da medida for superior ao que se deseja evitar. No presente caso, no caso de estarem presentes os requisitos mencionados acima, entende-se a sua existência, tendo em vista a celebração do contrato já ter sido efetuada, demonstrando-se, inclusive, a execução de parte dos serviços por meio da respectiva Ordem de Serviço e pelas notas fiscais emitidas. Eventual rescisão do contrato já em andamento poderia, efetivamente, acarretar prejuízos ao Crea-MG, na medida em que os procedimentos já foram implementados e os processos atualmente desenvolvidos pela entidade atendem à finalidade pretendida com a referida contratação, de maneira que sua anulação, como já comentado, além de não assegurar o sucesso de uma outra contratação futura, resultaria, possivelmente, em prejuízos aos usuários e à Administração Pública. Além disso, pelo exposto quanto ao andamento do serviço prestado, a empresa Stoque já teria realizado investimentos na aquisição e entrega de equipamentos, com isso, na hipótese do certame ser eventualmente anulado, existe a possibilidade real de indenização pelos gastos realizados e custos já incorridos.

85. Entretanto, há evidências de que o certame, da maneira como foi promovido, contribuiu para restringir, efetivamente, a competitividade dos demais interessados e a possível apresentação de eventuais propostas comerciais mais atrativas à Administração. Assim, como já abordado anteriormente, a suposta e aparente economia obtida com a proposta vencedora leva a crer

que o orçamento se mostrou superestimado. Portanto, diante disso, propor-se-á determinação ao Crea-MG que vede, em caráter definitivo, futuras adesões à ata de registro de preços 2/2017, diante das ocorrências descritas na presente instrução, propondo-se, igualmente, determinação ao Crea-MG que não renove o contrato atual com a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., nem tampouco por termos aditivos, quando do término de sua vigência, e que providencie, com a antecedência devida, a realização de novo pregão eletrônico para o objeto sob análise, cuja integração pretendida deva ser demonstrada mediante especificação adequada em edital e/ou termo de referência.

CONCLUSÃO

86. Pelos elementos acostados aos autos, foram constatadas irregularidades que acabaram por prejudicar o andamento regular do certame, sobretudo quanto à ampla competitividade, a real necessidade de unicidade do objeto e a plena certeza de se ter obtido a proposta comercial mais vantajosa à Administração.

87. A opção de se realizar a modalidade em sua forma presencial, como abordado em todas as instruções, inclusive no pronunciamento proferido pelo Ministro-Relator, corresponde a uma infração à regulamentação pertinente (de modo especial, o § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005), o qual estabelece que a forma eletrônica deva ser adotada como regra, somente autorizando o uso do pregão presencial nos casos de inviabilidade da modalidade do pregão eletrônico nas licitações realizadas no âmbito da União para a aquisição de bens e serviços comuns (Acórdão 4624/2016 – TCU – 1ª Câmara, Relator Augusto Sherman), igualmente adotado para os Conselhos de fiscalização profissional (Acórdão 1623/2013 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman).

88. Pelas respostas apresentadas, não se logrou identificar, indubitavelmente, qual seria o nexó entre a realização do pregão eletrônico e os problemas que daí poderiam surgir como obstáculos quanto ao acesso ao edital, dificuldades no esclarecimento de eventuais dúvidas com o pregoeiro, eventual apresentação de propostas inexecutáveis, infrutíferos gastos de tempo e recursos decorrentes do ingresso de grande número de interessados, entre outros. Assim, faz-se necessário propor ciência ao Crea-MG sobre a infração à legislação vigente, de forma a não mais incorrer na adoção do pregão presencial em detrimento do eletrônico, adotando as medidas cabíveis correspondentes (item 80 desta instrução).

89. Quanto à aglutinação em um único objeto de todos os serviços previstos para a referida contratação por meio do certame sob análise, evidenciou-se que não foram demonstrados estudos técnicos preliminares fundamentados para a escolha da solução de TI constante da descrição do objeto do certame em tela, somente justificativas, amparando-se em parecer elaborado pela área de TI (peça 5, p. 2-6), em relatos de eventuais experiências anteriores malsucedidas com outras empresas contratadas pelo Crea-RJ e que os serviços prestados com a empresa Stoque, desde 2013, justificariam a desnecessidade da elaboração de tais estudos.

90. Cabe ressaltar que, segundo a área de tecnologia deste Tribunal, entendeu-se que os esclarecimentos prestados não teriam sido suficientes para justificar o desvio à necessidade de avaliação técnica quanto à possibilidade e vantajosidade do parcelamento do objeto, na medida em que não refutam a possibilidade de licitação, em separado, dos serviços apontados, alguns individualizados, outros em conjunto (Subitem 24 do item 23 desta instrução). No entanto, a própria Sefti entende ser justificável, sob o ponto de vista gerencial, a contratação unificada de alguns dos serviços (Subitens 14-15 do item 23 desta instrução) em casos excepcionais, evitando situações em que diferentes prestadores dos serviços busquem eximir-se de suas responsabilidades apontando uns aos outros como responsável por resolver eventuais incidentes.

91. Nesse sentido, presume-se cabível propor ciência em relação a esse ponto, abordando que sejam seguidos, em próximos certames licitatórios envolvendo o mesmo tipo de objeto, a Súmula 247 do TCU, o art. 14, § 2º, I, da IN-SLTI/MP 4/2014 e o art. 23 § 1º da Lei 8666/1993, com vistas a buscar ao máximo sua divisão, para que haja melhor aproveitamento dos recursos

disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perder a economia de escala, tampouco prejudique a viabilidade técnica e econômica dos serviços a serem prestados, devendo a decisão pelo parcelamento ou não da solução de TI ser devidamente justificada pela equipe de planejamento da contratação.

92. Como já analisado no quesito referente à adoção da medida cautelar, não há o que se falar de *periculum in mora*, diante da já execução do contrato e prestação contínua dos serviços contratados, bem como foram feitas considerações sobre o *periculum in mora* reverso (item 84 desta instrução). Nesse sentido, julga-se incabível a adoção da medida cautelar, bem como eventual proposta de anulação do contrato diante da sua atual situação de vigência e continuidade na prestação dos serviços essenciais ao Crea-MG. Entretanto, como já comentado, diante das irregularidades que revestem o procedimento licitatório analisado, julga-se oportuno propor determinação ao Crea-MG que sejam vedadas, em caráter definitivo, as adesões à ata de registro de preços, diante da incerteza de que a proposta apresentada pela empresa Stoque tenha representado, efetivamente, a melhor proposta comercial.

93. Nesse mesmo sentido, propor-se-á determinação de que o Crea-MG não renove o contrato atual com a atual empresa contratada, nem realize termos aditivos, quando do término de sua vigência e que providencie, com a antecedência devida, a realização de novo pregão na forma eletrônica, de acordo com a regulamentação vigente, cuja integração pretendida deva ser demonstrada mediante especificação adequada em edital e/ou termo de referência do presente objeto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

94. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113 § 1º, da Lei 8.666/1993 (itens 5-8 desta instrução);

II) acolher, parcialmente, as razões de justificativa apresentadas pelo Crea-MG e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda.;

III) indeferir a medida cautelar, nos termos do art. 276 do RI/TCU, uma vez que não há condições necessárias à sua adoção, por não se encontrar presente o pressuposto do *periculum in mora*, diante do contrato estar em plena execução e, mesmo na hipótese de este estar presente, restar configurado o *periculum in mora* reverso, e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente quanto a adesões à ata de registro de preços (itens 81-84 desta instrução);

IV) dar ciência ao Crea-MG acerca das seguintes falhas constatadas no âmbito do pregão presencial 1/2017:

IV.1) adoção do pregão presencial em detrimento da forma eletrônica quanto ao objeto sob análise, em desacordo com o art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005, alertando tanto à Comissão de Licitação Permanente como à Diretoria de Planejamento, Gestão e Tecnologia sobre a irregularidade constatada com vistas à adoção das providências cabíveis nos próximos certames licitatórios (itens 80 e 88 desta instrução);

IV.2) aglutinação indevida do objeto do certame, ao invés de seu parcelamento, conforme prevê a Súmula 247 do TCU, o art. 14, § 2º, I, da IN-SLTI/MP 4/2014 e o art. 23 § 1º da Lei 8666/1993, alertando tanto à Comissão de Licitação Permanente como à Diretoria de Planejamento, Gestão e Tecnologia sobre a irregularidade constatada com vistas à adoção das providências cabíveis nos próximos certames licitatórios (itens 89-91 desta instrução);

V) de acordo com o art. 250, II, determinar ao Crea-MG, que:

V.1) sejam vedadas, em caráter definitivo, as adesões à ata de registro de preços ARP-0002-2017, diante da incerteza de que a proposta apresentada pela empresa Stoque tenha representado, efetivamente, a proposta comercial mais vantajosa à Administração (itens 85 e 92 desta instrução);

V.2) não efetue a renovação do contrato 25/2017 com a Stoque Soluções Tecnológicas

Ltda., nem realize termos aditivos quando do término de sua vigência e que providencie, com a antecedência devida, a realização de novo pregão na forma eletrônica, de acordo com a regulamentação em vigor, cuja integração pretendida do objeto deva ser demonstrada mediante especificação adequada em edital e/ou termo de referência do presente objeto (itens 85 e 93 desta instrução);

VI) encaminhar ao Crea-MG e à representante cópia da decisão que vier a ser adotada.”

3. Amparado em subdelegação de competência constante da Portaria Secex/RJ 1/2016, o Diretor da Área, ao manifestar-se de acordo com as conclusões e propostas de encaminhamento da instrução, apenas acresceu a sugestão de explicitar-se que a íntegra da deliberação poderá ser consultada no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos (peça 91).

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Segmento Digital Ltda., acerca de possíveis irregularidades no edital de Pregão Presencial 1/2017, para Registro de Preços, lançado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG, com vistas à contratação de empresa especializada em prestação de serviços de impressão, digitalização e organização de informações arquivísticas.

2. Vindo os autos inicialmente a meu Gabinete, em função de também considerar que tanto a aglutinação, em um único objeto, de todos os serviços previstos para contratação por meio do certame em tela, quanto a opção por que o procedimento fosse realizado sob a forma presencial não haviam sido devidamente justificados e, ao que tudo indica, restringiram a competitividade do certame, acompanhei o entendimento da Secex/RJ quanto a encontrarem-se presentes, no caso, os requisitos do *fumus boni juris* e do *periculum in mora*. Ao mesmo tempo, contudo, também me alinhei àquela unidade técnica no sentido de que ainda não se podia, naquela ocasião, concluir, com segurança, pela ausência do *periculum in mora* reverso que poderia advir da eventual paralisação do procedimento em destaque.

3. Em assim sendo, na oportunidade, por intermédio do Despacho proferido em 30/5/2017 (peça 28), ao concordar, em essência, com o encaminhamento alvitrado pela Secex/RJ, restituí-lhe o feito, determinando que fosse promovida a oitiva prévia do ente contratante e da licitante que se sagrou vencedora do procedimento, a fim de que se pronunciassem sobre os fatos apontados nesta Representação, atinentes ao Pregão Presencial 1/2017, devendo tal manifestação versar, em especial, sobre os seguintes aspectos:

a) concentração, em um único item, de diversos serviços da área de tecnologia da informação, encaminhando os estudos técnicos preliminares que fundamentaram a escolha da solução de TI constante da descrição do objeto do certame em tela, em especial por pretender contratar, juntamente com os serviços de *outsourcing* de impressão, (i) o desenvolvimento de soluções embarcadas, (ii) o processamento e a organização de informações arquivísticas e (iii) a implantação de *sites* para digitalização de documentos;

b) adoção do pregão presencial em detrimento da forma eletrônica, em desacordo com o art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005.

4. Aquela oportunidade deveria ser aproveitada, ainda, para a promoção de diligências que especifiquei.

5. Retornaram os autos, após a realização de tais medidas saneadoras, devidamente munidos de instrução (peça 57), elaborada no âmbito da Secex/RJ, acerca dos elementos colhidos. Verificou-se, contudo, que, ainda que já consignando seu entendimento acerca da adoção de pregão presencial em detrimento da forma eletrônica (fls. 11, peça 57), aquela unidade técnica, sob o argumento de encontrar-se envolvida questão técnica específica, preferiu não o fazer em relação à concentração, em um único item, de diversos serviços da área de tecnologia da informação (fls. 9/10, peça 57), optando por sugerir, quanto a isso, que se colhesse a manifestação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia de Informação – Sefti. Diante desse quadro, aquela unidade técnica apresentou propostas no sentido de (fls. 12, peça 57):

a) indeferir a medida cautelar requerida pela Representante;

b) encaminhar os autos à Sefti para a manifestação mencionada;

c) que os autos retornassem por seu intermédio, para nova análise do feito;

d) que se desse ciência, à Representante e ao Crea/MG, a respeito da decisão adotada.

6. Tendo em vista a materialidade da contratação envolvida (o preço proposto pela licitante vencedora foi de R\$ 5.654.272,00) e a conveniência de que se detenha pronunciamento abalizado a respeito da questão da concentração, em um único item, de diversos serviços da área de tecnologia da informação, concordei com a sugestão de colher-se a prévia manifestação da Sefti. Divergi, no entanto,

de que se devesse, naquele momento, já firmar posição a respeito do indeferimento da cautelar requerida, circunstância que me levou, tendo em vista persistir a necessidade de conferir-se tratamento urgente ao feito, a entender por ser mais conveniente que os autos retornassem daquela unidade técnica especializada diretamente para este Gabinete, sem transitar, naquele momento, pela Secex/RJ. Deixei, igualmente, para oportunidade posterior, a expedição de comunicações sugerida.

7. Em assim sendo, por intermédio do Despacho constante da peça 59, determinei, preliminarmente, o encaminhamento do feito à Sefti, requerendo que aquela unidade técnica especializada, com a urgência requerida pelo caso, se pronunciasse, especificamente, quanto à concentração, em um único item do referido Pregão Presencial 1/2017, de diversos serviços da área de tecnologia da informação, em especial por pretender-se contratar, juntamente com os serviços de *outsourcing* de impressão, (i) o desenvolvimento de soluções embarcadas, (ii) o processamento e a organização de informações arquivísticas e (iii) a implantação de *sites* para digitalização de documentos.

8. Retornou o feito munido do parecer constante da peça 60, cujas conclusões foram integralmente endossadas pelos escalões superiores da Sefti. Naquele pronunciamento, quanto à análise solicitada, constaram os seguintes registros, *verbis*:

“EXAME TÉCNICO

5. Conforme sintetizado em instrução anterior, sobre a referida impropriedade, as alegações apresentadas pelo Crea-MG (peças 46-52) e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. (peça 35) focaram no fato de o objeto tratar de (peça 57, p. 9):

‘solução integrada, de modo que eventual divisão do objeto em parcelas, a serem atendidas por empresas distintas, poderia comprometer o adequado funcionamento do sistema e o gerenciamento dos contratos. Em especial, em caso de falha em alguma etapa do processo, a solução como um todo ficaria seriamente comprometida, e o Crea-MG enfrentaria grande dificuldade em apontar ou definir os responsáveis diante da necessária integração entre os sistemas e equipamentos’.

6. Destaca-se que o objeto do certame não trata de mero *outsourcing* de impressão, mas de uma solução de gestão documental que envolve os seguintes serviços (peça 2, p. 26-76):

6.1. Processamento e organização de informações arquivísticas, que envolve (peça 2, p. 34-37): a) realizar o levantamento e a análise do cenário atual de gestão de documentos; elaborar b) uma política documental corporativa; c) plano de classificação de documentos; d) tabela de temporalidade e destinação de documentos; e) plano de arquivo; f) procedimentos operacionais; g) vocabulário controlado; e h) realizar auditoria periódica. Foram estimadas 1.600.000 unidades de serviço de gestão documental, a serem pagas mensalmente (peça 2, p. 78).

6.2. Digitalização de documentos, que envolve (peça 2, p. 38-40) desde a preparação e higienização dos documentos a serem digitalizados, passando pela sua indexação e controle de qualidade das imagens digitalizadas, disponibilização dos documentos digitalizados para assinatura digital, até a devolução dos documentos. Para este serviço, foram estimadas 1.900.000 imagens, sendo o contratado remunerado por cada uma delas individualmente (peça 2, p. 77).

6.3. Registro público de parcela dos documentos digitalizados, a ser definida pela contratante (peça 2, p. 40). Para este serviço, também foram estimadas 1.900.000 imagens, sendo o contratado remunerado por cada imagem registrada (peça 2, p. 77).

6.4. Disponibilização de impressoras multifuncionais (incluindo sua configuração e instalação), para permitir a digitalização e impressão de documentos por parte dos usuários do Crea-MG (peça 2, p. 38). Para este serviço, deverão ser disponibilizados 138 equipamentos, sendo 420.500 o número estimado de páginas a serem impressas por mês (peça 2, p. 77). Em contrapartida, o contratado é remunerado mensalmente pela quantidade de impressoras disponibilizadas, bem como por cada impressão realizada pelos usuários (peça 2, p. 77-78).

6.5. Customização das aplicações embarcadas nas impressoras multifuncionais monocromáticas para permitir, por meio de seus painéis *touchscreen*, a indexação e o armazenamento de documentos no momento da digitalização em uma base de dados integrados diretamente à solução ECM/BPMS (já implementada) – peça 2, p. 46-50. Para este serviço, foram estimadas 2.000 horas de trabalho de analista de desenvolvimento (peça 2, p. 78).

6.6. Desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print* para a solicitação de trabalhos de impressão e de aplicativos com dados e conteúdo variáveis (peça 2, p. 53). Para este serviço, foram estimadas duzentas horas de trabalho de analista de desenvolvimento (peça 2, p. 78).

7. É importante destacar que, embora integrados entre si, se tratam de serviços distintos.

8. A digitalização dos documentos é atividade em que determinado pessoal é alocado para passar para forma eletrônica documentos físicos, após prepará-los para tal procedimento, mediante higienização. Além disso, a imagem eletrônica gerada é submetida a uma avaliação de qualidade e os documentos físicos são devolvidos. Nesse sentido, o termo de referência indica as atividades a serem executadas em tais serviços, como a ‘higienização’ dos documentos, ‘retirada de corpos estranhos’ dos documentos, ‘digitalização de documentos usando solução de captura de documentos’, ‘exportação dos documentos digitalizados’ no formato PDF, contemplando o reconhecimento de caracteres de texto (OCR), ‘controle de qualidade’ das imagens (correção de ajuste vertical, eliminação de sujeiras e páginas em branco etc.), ‘preparação dos documentos para devolução’, ‘encaminhamento ao Arquivo e/ou Empresa de Guarda’ (peça 2, p. 39-40).

9. Por sua vez, o registro público dos documentos consiste no envio dos documentos digitalizados ao Cartório pela contratada, para que sejam registrados eletronicamente (peça 2, p. 40/69).

10. Já a disponibilização de impressoras multifuncionais engloba, além da disponibilização propriamente dita dos equipamentos, sua configuração, teste e treinamento dos usuários, permitindo a impressão e a digitalização de documentos por parte dos funcionários do Crea-MG (peça 2, p. 38). Esse serviço é o *outsourcing* de impressão propriamente dito.

11. A customização das aplicações embarcadas nas impressoras multifuncionais envolve o desenvolvimento de aplicações acessadas pelos painéis *touchscreen* das multifuncionais instaladas (peça 2, p. 46).

12. Por fim, desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print* consiste em disponibilizar uma plataforma virtual contendo produtos de impressão disponibilizados de acordo com a permissão definida para cada usuário, possuindo formato de saída em PDF, já posicionados para a impressão, independente da impressora a ser utilizada (peça 2, p. 53-54). Por meio de tal plataforma, os usuários devem ser capazes de inserir dados variáveis diretamente pelo portal, para personalizar um determinado produto de impressão (peça 2, p. 54).

13. Em termos de integração dos serviços, a partir da análise de suas características, verifica-se que:

13.1. os serviços de digitalização (parágrafo 6.2) devem ser realizados com base nas políticas, procedimentos e demais parâmetros definidos no serviço de processamento e organização de informações arquivísticas (parágrafo 6.1);

13.2. os serviços de customização das aplicações embarcadas (parágrafo 6.5) devem ser realizados sobre as impressoras multifuncionais disponibilizadas (parágrafo 6.4), seguindo as políticas, procedimentos e demais parâmetros definidos no serviço de processamento e organização de informações arquivísticas (parágrafo 6.1);

13.3. os serviços de desenvolvimento e disponibilização do portal *web-to-print* (parágrafo 6.6) devem guardar compatibilidade com as impressoras multifuncionais disponibilizadas (parágrafo 6.4);

13.4. logo, em primeira análise, constata-se que os serviços previstos no parágrafo 6.3 não guardam integração com os demais e, assim, poderiam ter sido licitados de maneira isolada, uma vez que a simples realização do registro público de documentos, após sua digitalização – conforme

previsto no termo de referência –, poderia ser feita independentemente de outro serviço objeto da licitação ou, ainda, por qualquer pessoa, mesmo não contratada.

14. Analisando-se os demais serviços, entende-se que é possível sua divisão em lotes distintos. Entretanto, considera-se justificável, sob o ponto de vista gerencial, a contratação unificada dos serviços de disponibilização das impressoras multifuncionais (parágrafo 6.4) e de customização das aplicações embarcadas (parágrafo 6.5) em casos excepcionais, como no caso de órgãos com quadro reduzido de servidores que impossibilite o gerenciamento de muitos contratos, evitando situações em que diferentes prestadores dos serviços busquem eximir-se de suas responsabilidades apontando uns aos outros como responsável por resolver eventuais incidentes.

15. Além disso, pelo mesmo motivo, entende-se que também se mostra justificável, de forma excepcional, realizar a contratação unificada dos serviços de disponibilização das impressoras multifuncionais (parágrafo 6.4) e de desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print* (parágrafo 6.6), já que, caso contrário, é possível vislumbrar, por exemplo, uma situação de não se lograr imprimir um documento e os prestadores dos serviços buscarem eximir-se de suas responsabilidades apontando uns aos outros como responsável por resolver o incidente.

16. Por outro lado, além dos serviços apontados no parágrafo 6.3, verifica-se que os serviços constantes dos parágrafos 6.1, 6.2 e 6.4, 6.5 e 6.6 (os três últimos, em conjunto), embora integrados em si, também poderiam ser licitados de maneira isolada, por serem bem distinguíveis uns dos outros, bastando que fossem devidamente especificados em edital os requisitos a serem observados para que se alcançasse a integração pretendida.

17. Nesse sentido, destaca-se que os sistemas de ECM (*Enterprise Content Management*) e CRM (*Customer Relationship Management*) já estão implantados – conforme asseverado pelo Crea-MG (peça 46, p. 21) – e, assim, já se sabe de antemão quais requisitos devem ser atendidos para que os serviços sejam integrados a tais sistemas.

18. Cumpre destacar que a Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º, estabelece que ‘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’.

19. Além disso, convém mencionar o disposto na 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’.

20. Ainda, o art. 14, § 2º, I, da Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2014 assevera que a Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de parcelamento da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da Solução.

21. Assim, com base na Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º, em conjunto com o enunciado da súmula 247 do TCU e com o art. art. 14, § 2º, I, da Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2014, conclui-se que a Administração deve buscar ao máximo a divisão do objeto, para que haja melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem que, por outro lado, resulte em perda da economia de escala, tampouco prejudique a viabilidade técnica e econômica dos serviços a serem prestados, devendo a decisão pelo parcelamento ou não da solução de TI ser justificada pela equipe de planejamento da contratação.

22. Destaca-se que esta Corte já apreciou situação que envolvia serviços congêneres aos ora analisados: trata-se do TC-003.377/2015-6, que resultou no Acórdão 1297/2015 – Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, conforme ementa a seguir:

‘REPRESENTAÇÃO. Funasa. PREGÃO ELETRÔNICO 1/2015. SERVIÇOS DE CÓPIA, DIGITALIZAÇÃO E PLOTAGEM. CLÁUSULAS RESTRITIVAS DA COMPETITIVIDADE NO EDITAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE PROMOVER O PARCELAMENTO DO OBJETO. DEFICIÊNCIAS NAS ESTIMATIVAS DE PREÇO. FORTES INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. CIÊNCIA.’

23. Naquela oportunidade, entendeu-se que a aglutinação, em um único grupo, de serviços de locação de equipamentos multifuncionais (impressão, digitalização, cópia e fax) e *scanner*, em conjunto com a contratação de serviços de impressões por página, compondo os serviços de *outsourcing* de impressão propriamente ditos, e à contratação de serviços de plotagem sob demanda, foi irregular, considerando que não havia nem nos documentos de planejamento do certame nem na resposta à oitiva realizada uma avaliação efetivamente técnica quanto à viabilidade do parcelamento do objeto, o que restou agravado pela baixa competitividade observada naquele certame.

24. No presente caso, entende-se que os esclarecimentos apresentados pelo Crea-MG e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. não são suficientes para justificar o desvio à necessidade de avaliação técnica quanto à possibilidade e vantajosidade do parcelamento do objeto, na medida em que não refutam a possibilidade de licitação, em separado, dos serviços apontados nos parágrafos 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4, 6.5 e 6.6 (os três últimos, em conjunto), bem como não indicam, em termos técnicos, a vantagem de se realizar a adjudicação em apenas um único lote, destacando-se que a necessidade de integração entre os serviços não implica necessariamente sua licitação em lote único, porquanto a integração pretendida deve ser buscada mediante especificação adequada em edital e/ou termo de referência.

25. Além disso, frisa-se que os serviços previstos no parágrafo 6.1, por envolverem a definição de requisitos que deverão ser observados pelos demais, por lógica, deveriam ser implementados em primeiro lugar, não havendo menção nesse sentido no edital. Ainda, não há previsão de pagamento pela realização de tais serviços, mas tão somente de ‘digitalização, incluindo assinatura digital nas imagens, fé pública, solução *web-to-print*’ (peça 2, p. 73).

CONCLUSÃO

26. Conforme análise empreendida (parágrafos 5 a 25), conclui-se que as informações apresentadas pelo Crea-MG e pela empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. não são suficientes para justificar, de maneira razoável, o desvio à regra do parcelamento do objeto prevista no § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993.”

9. Conforme já mencionado, a opção pelo pregão presencial, em detrimento do eletrônico, já havia sido considerada injustificada pela Secex/RJ, quando da instrução inserida na peça 57. Em função, unicamente, de tal aspecto, contudo, aquela unidade técnica havia entendido suficiente dar-se ciência ao Crea/MG para que não incorresse novamente em falha semelhante, tendo em vista a regra constante do art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005, bem como que expedir-se recomendação àquele conselho de fiscalização profissional, com vistas a que se assegurasse de que os responsáveis pela elaboração e condução dos certames realizem os treinamentos necessários para o melhor desempenho de suas funções (tendo em vista as alegações acerca de problemas na obtenção de propostas adequadas por meio do pregão eletrônico).

10. Naquela oportunidade, a Secex/RJ também opinou pela não adoção de medida acautelatória, tendo em vista já haver contrato firmado e em execução.

11. A Sefti, por sua vez, posicionou-se por entender que o Crea/MG não logrou justificar, de maneira razoável, o desvio à regra do parcelamento do objeto, prevista no § 1º do art. 23 da Lei

8.666/1993, ao concentrar, em um único item do Pregão Presencial 1/2017, diversos serviços da área de tecnologia da informação, tendo em vista tanto a constatação de serviço que não guarda integração com os demais (registro público de parcela dos documentos digitalizados), quanto de outros itens que, ainda que integrados entre si (de um lado, os serviços de processamento e organização de informações arquivísticas e de digitalização de documentos e, de outro, os serviços de disponibilização de impressoras multifuncionais, customização das aplicações embarcadas e desenvolvimento e disponibilização de um portal *web-to-print*), poderiam ser licitados de maneira isolada, bastando que fossem devidamente especificados os requisitos a serem observados para que se alcance a integração pretendida.

12. Em manifestação (peça 63) logo após o novo pronunciamento da Sefti, consignei que, com efeito, os indicativos constantes dos autos eram de que a concentração de todos esses serviços em um único item contribuiu para restringir a competitividade do certame, tendo em vista apenas a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. dele haver participado (fls. 3/5, peça 4), apesar de, ao que tudo indica, haver outras interessadas em prestar, ao menos, parte dos itens licitados, presente a apresentação de impugnações (peças 5, 18, 19, 20 e 21).

13. Acrescentei que a aparente economia obtida com a proposta vencedora, por sua vez, não permitia afastar a suspeita de que o orçamento foi superestimado, dado a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., em sua documentação original, já haver apresentado proposta em valor 24,71% inferior ao total orçado, vindo, posteriormente, ainda que sabedora de que era a única participante do certame, a reduzir tal proposta para montante 31,97% inferior à estimativa do Crea/MG (vide peça 17).

14. Já consignei, então, não haver segurança para concluir que, com o certame em questão, obteve-se a proposta mais vantajosa para o Crea/MG.

15. Acrescentei, contudo, que a avaliação da presença do *periculum in mora* reverso, por sua vez, prosseguia de difícil avaliação, em razão de pouca clareza, por parte do Crea/MG, em responder ao pedido de informações por parte deste Tribunal. Quanto a isso, o ofício de diligência (peça 31) foi claro ao requerer que aquele conselho de fiscalização profissional encaminhasse as seguintes informações/documentos:

“a) cópia da Ata de Registro de Preços 2/2017 e do Contrato 25/2017, decorrentes do Pregão Presencial 2/2017;

b) identificação do atual estágio dos instrumentos referidos no item precedente (se já foi emitida ordem de serviço para início dos trabalhos, se há adesões à ata de registro de preços); e

c) cópia do instrumento jurídico que atualmente respalda a prestação dos serviços que se pretende contratar por meio do Pregão Presencial 2/2017”.

16. Embora haja atendido integralmente ao requerido na letra “a” supra, no que se refere às duas outras solicitações, o Crea/MG limitou-se, quanto ao mais, a informar (fls. 2, peça 47):

“Em última análise, cumpre esclarecer que já houve a adjudicação do objeto licitado e a respectiva celebração do contrato administrativo decorrente do Pregão Presencial 1/2017, estando em curso o Contrato de Prestação de Serviços 025/2017 (anexo).

Dessa forma e em observância ao princípio da concentração da defesa, o Crea-MG esclarece que, na eventualidade das justificativas e argumentos até aqui apresentados não serem aceitos por V.Exa., a rescisão do presente contrato acarretará grandes prejuízos a esta autarquia, na medida em que os procedimentos já foram implementados e os processos atualmente desenvolvidos pelo Crea-MG atendem à finalidade pretendida com a referida contratação, de maneira que a sua anulação – além de não assegurar o sucesso de uma eventual contratação futura – resultaria em grandes prejuízos aos usuários e à Administração Pública”.

17. Ou seja, a primeira parte dessas informações nada acrescentou de novo, tendo em vista que, conforme constou até mesmo do ofício de diligência, este Tribunal já tinha conhecimento da homologação do certame em tela e da assinatura do Contrato 25/2017. As respostas constantes do segundo parágrafo, por sua vez, revestiram-se de caráter por demais genérico, pretendendo transparecer que o ajuste referido já entrou em execução e, inclusive, já atenderia à finalidade para a qual foi firmado. Nenhum esclarecimento é apresentado, no entanto, acerca da transição entre o contrato anterior e o novo ajuste, nem quanto a se já houve alguma adesão à ata de registro de preços.

18. Apesar de tais lacunas, contudo, verificou-se de a Secex/RJ não reiterar a diligência antes de formular sua proposta, configurando-se, então, de a premência de deliberar-se quanto à adoção, ou não, de medida *ad cautelam* neste feito desaconselhar sua nova restituição àquela unidade instrutiva somente para o saneamento dos aspectos mencionados.

19. Diante daquilo de que se dispunha, efetivamente não se teria segurança para decidir, cautelarmente, pela suspensão da execução do contrato, diante do risco de que o Crea/MG viesse a deixar de contar com os serviços em questão e que isso pudesse comprometer o regular desempenho de suas atividades. Ao mesmo tempo, contudo, não se configurava risco semelhante em relação à eventual determinação no sentido de suspenderem-se eventuais adesões à ata de registro de preços, tendo em vista a ausência de certeza quanto a haver-se obtido a proposta mais vantajosa, até que o Tribunal delibere definitivamente acerca da matéria.

20. Ponderei, aliás, que poderia ser que o exame mais aprofundado do tema findasse por motivar determinação no sentido de vedar, em definitivo, eventuais adesões à ata de registro de preços. Em relação a tal encaminhamento, contudo, e em respeito ao contraditório e à mais ampla defesa, se fazia necessária a promoção de nova oitiva, tanto do Crea/MG quanto da empresa contratada, desta feita com fulcro no inc. V do art. 250 do Regimento Interno desta Casa.

21. Acrescentei, contudo, ainda, que o parecer da Sefti, embora justificando que a integração dos itens licitados no certame em tela, caso haja o estabelecimento de especificações adequadas, poderá ser obtida mesmo que sua execução seja levada a efeito por prestadores diferentes, deixou de pronunciar-se sobre um outro aspecto relacionado com tal situação, a saber, a da eventual diluição de responsabilidades, na hipótese de surgirem problemas em relação à referida integração, esse um dos fundamentos alegados pelo Crea/MG para justificar a contratação de um só prestador. Avaliei, no entanto, que tal possibilidade precisaria ser objeto de análise, tendo em vista problemas de integração poderem surgir mesmo diante de especificações exaustivamente detalhadas.

22. Em assim sendo, diante do exposto, deliberei, por meio do Despacho constante da peça 63, por:

22.1. determinar cautelarmente, com fulcro nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG que suspendesse temporariamente as eventuais adesões à Ata de Registro de Preços ARP-0002/2017, até que este Tribunal delibere em definitivo sobre a questão;

22.2. determinar, com fulcro no inc. V do art. 250 do RI/TCU, as oitivas do Crea/MG e da empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., para que apresentassem manifestação acerca das ocorrências que motivaram a adoção da medida acautelatória indicada no item precedente, aí compreendida a manifestação da Sefti, inclusive tendo em vista a possibilidade de este Tribunal, quando do exame de mérito deste feito, vir a determinar a vedação, em definitivo, de eventuais adesões à Ata de Registro de Preços ARP-0002/2017;

22.3. determinar, com fulcro no art. 157 do RI/TCU, a realização de diligência junto ao Crea/MG, a fim de que informasse, precisamente, o estágio atual do Contrato de Prestação de Serviços 025/2017, encaminhando cópia das Ordens de Serviço emitidas e indicando, detalhadamente, o que já fora realizado e o que ainda faltaria por realizar;

22.4. determinar, ainda, à Secex/RJ, que, com a urgência requerida pelo caso:

22.4.1. providenciasse as comunicações cabíveis para a implementação das medidas indicadas nos itens 22.1, 22.2 e 22.3 supra, encaminhando, em anexo aos expedientes, cópias dos elementos dos autos considerados pertinentes para subsidiar as manifestações;

22.4.2. após a promoção de tais medidas, providenciasse, nos moldes do § 6º do art. 276 do Regimento Interno, nova instrução do feito, restituindo-o a este Gabinete, devendo tal manifestação incluir pronunciamento acerca da inconveniência de se ter mais de um prestador em serviços interconexos, uma vez que a divisão de responsabilidades entre tais prestadores poderá dificultar a gestão dos contratos e prejudicar a prestação de serviços, em especial na hipótese de ocorrência de falhas cuja origem seja difícil de precisar.

23. Retornam ora os autos munidos de nova instrução da Secex/RJ, constante da peça 90 e transcrita no Relatório supra, cujas conclusões foram endossadas pelo escalão superior daquela unidade técnica (peça 91).

24. Conforme mencionado pela unidade instrutiva, em resposta à nova oitiva promovida, o Crea/MG alegou, em síntese, que, embora, em tese, seja possível o fracionamento de objetos tais como o licitado, neste caso concreto, tal medida não se apresentaria técnica e financeiramente viável, diante da complexidade da solução contratada, quanto a isso argumentando que:

a) grande parte da demanda dos serviços contratados seria voltada ao atendimento ao público externo, tanto mediante comparecimento à sede, quanto por intermédio das unidades do interior do estado, envolvendo documentos e protocolos que necessitam de segurança quanto à sua validação, sendo exigida, portanto, uma perfeita integração entre as funções de “digitalização centralizada”, “digitalização descentralizada”, “processamento e organização de informações arquivísticas”, “*outsourcing* de impressão” e “assinatura digital cartório RTD”;

b) o parcelamento atinente ao serviço de “assinatura digital cartório RTD” implicaria certamente custo adicional, já que o custo avulso médio de certificação digital em cartório seria maior que o custo do ato cartorário cobrado pela contratada, já que o mesmo *software* que digitaliza os documentos é o que os assina/certifica;

c) em contratos anteriores de processos isolados de *outsourcing* de impressão, sem integração alguma com soluções existentes no Crea/MG, aquele conselho já enfrentou problemas relacionados a questões de suporte e atendimento; tais precedentes motivaram aquela entidade a, quando pretendeu a prestação de serviços em um mesmo ambiente (um mesmo equipamento para impressão, digitalização e tratamento/tramitação do documento digitalizado), optar pela contratação de modo integrado;

d) pesquisa de mercado prévia, mediante a obtenção de três orçamentos de fornecedores distintos, evidenciaria a compatibilidade dos preços praticados no âmbito do contrato; além disso, sustenta que haveria uma série de empresas aptas a prestar o serviço contratado, conforme lista que apresenta;

e) outras contratações haveriam sido realizadas nos mesmos moldes, citando certames promovidos pelo Estado de Santa Catarina e pelos Municípios mineiros de Vargem Bonita e Martinho Campos, acrescendo que esses seriam exemplos tanto da inviabilidade do parcelamento quanto da necessidade de utilização da forma presencial do pregão para contratações do gênero.

25. O Crea/MG ainda prestou informações acerca do estágio atual do contrato com a empresa Stoque, demonstrando, por meio de tabelas, o percentual de execução de 25,66% do objeto, correspondente a um montante de R\$ 1.394.200,79, já pagos.

26. Por sua vez, a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. alegou, em acréscimo àquilo que já havia sido defendido pelo Crea/MG, que:

a) a presença de licitante único no Pregão Presencial 1/2017 haveria sido mera “força do acaso”, tendo em vista a existência de inúmeros concorrentes que prestariam o mesmo serviço de maneira integrada;

b) a existência de apenas um licitante não haveria resultado em uma contratação não vantajosa, haja vista a negociação ocorrida para a obtenção do preço final, este em patamar

competitivo, conforme pesquisa de mercado realizada pelo Crea/MG;

c) caso o certame fosse parcelado, a Stoque poderia participar de todos os lotes licitados, mas essa medida acarretaria custos financeiros adicionais para o Crea/MG, pela perda de ganhos de eficiência, alinhamento operacional, problemas de apuração de responsabilidade e risco de descontinuidade do serviço prestado;

d) defende que todos os serviços deveriam, necessariamente, ser realizados pelo mesmo prestador de serviços, sob pena de problemas de eficiência na sua execução, incompatibilidades decorrentes do não alinhamento dos padrões e atualizações de sistema e, especialmente, problemas na definição de responsabilidades para falhas no processo;

e) entre os fatores que contribuiriam para que a contratação integrada seja mais econômica para o ente contratante, assevera que, no caso da digitalização descentralizada, a empresa contratada iria cobrar pelos documentos físicos recebidos, encargo desnecessário na solução integrada; aponta, também, que a contratação do serviço de “assinatura digital cartório RTD” implicaria maior esforço administrativo para o traslado de mídias e logística, demandando mais tempo, além de sujeitar o Crea/MG a problemas decorrentes de eventual incompatibilidade de mídias produzidas;

f) alega que a utilização da forma presencial do pregão seria justificada pela complexidade técnica da solução integrada, tornando inviável o pregão eletrônico em função da eventual necessidade de diligências presenciais dos licitantes, acrescendo que não se poderia, além disso, falar em restrição à competitividade para interessados de outros estados, tendo em vista a prática comum de contratar correspondentes para representarem as empresas em certames presenciais.

27. Acerca de tais informes e ponderações, a Secex/RJ consignou as seguintes análises:

a) no que se refere às pendências de resposta em relação às diligências mencionadas no parágrafo 15 supra, o Crea/MG atendeu parcialmente ao indicado na letra “b”, ao informar o percentual de execução (25,66%), o montante correspondente (R\$ 1.394.200,79) e a ordem de serviço que marcou o início do cumprimento do contrato (Ordem de Serviço 67/2017, de 19/5/2017); no entanto, nenhuma informação foi prestada a respeito de eventuais adesões à ata de registro de preços; de todo modo, aquela unidade instrutiva explicita seu entendimento no sentido de que eventual rescisão do contrato poderia acarretar significativos prejuízos àquele conselho regional, tanto em função da interrupção de serviço relevante, quanto tendo em vista a possível necessidade de indenizar-se a contratada pelos custos já incorridos;

b) a resposta à letra “c” do parágrafo 15 acima, não prestada pelo Crea/MG, findou por ser obtida pela Secex/RJ junto ao *site* daquele conselho, identificando-se que aquele ente, no ano de 2013, realizou pregão, também presencial, com vistas à contratação de objeto essencialmente similar ao do certame ora examinado, no qual sagrou-se vencedora a mesma empresa Stoque, então pelo valor negociado de R\$ 6.298.245,00, sendo que tal instrumento, por intermédio de termos aditivos, veio sendo renovado a cada ano, até que a Stoque viesse a igualmente vencer o Pregão Presencial 1/2017, desta feita havendo sido a única participante do procedimento seletivo;

c) as alegações acerca das possíveis vantagens do não parcelamento, ora apresentadas a este Tribunal, no sentido de que, pelo fato de tanto os serviços de impressão quanto aqueles envolvendo a digitalização de documentos e sua gestão serem processados em um mesmo equipamento, a realização de funcionalidades por empresas distintas poderia resultar em inúmeras dificuldades de aspecto gerencial, na hipótese de surgirem descumprimentos contratuais ou falhas na prestação de serviços, não constaram de qualquer estudo técnico preliminar que sustentasse a necessidade da licitação conjunta para o objeto do pregão presencial adotado; a primeira iniciativa nesse sentido somente surgiu em resposta a impugnações ao edital; ademais, quando de sua manifestação abordada na instrução anterior, o Crea/MG alegou a desnecessidade de estudos técnicos preliminares, tendo em vista o objeto licitado ser o mesmo de contrato já antes celebrado – diga-se de passagem, igualmente com a empresa Stoque; conforme alerta a unidade instrutiva, contudo, por ser a licitação conjunta exceção à regra geral do parcelamento, deve ser precedida de estudos técnicos que efetivamente demonstrem ser ela a opção mais adequada e não somente justificada por meio de mera

argumentação; nem mesmo a existência de outra empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados justifica a ausência do parcelamento, quando viável, este somente podendo ser afastado quando justificadamente prejudicial ao interesse público, conforme precedentes deste Tribunal (vide, apenas para citar alguns exemplos, os Acórdãos 491/2012 e 3155/2011, ambos do Plenário);

d) acerca do argumento quanto à segurança de haver-se obtido a proposta mais vantajosa, verificou-se que, por intermédio do Pregão 2/2013, a empresa Stoque foi contratada pelo valor negociado de R\$ 6.298.245,00, celebrando-se o contrato CPS 0026/2013; por ocasião do 3º termo aditivo a tal instrumento, atinente ao período de 2/5/2015 a 1/5/2016, o valor contratual foi reajustado para R\$ 6.810.206,03, montante esse posteriormente alterado, por força do 4º termo aditivo, relativo à vigência de 2/5/2016 a 1/5/2017, para o importe de R\$ 3.800.042,95, em função de abrangida apenas parte dos serviços anteriormente prestados; para o Pregão Presencial 1/2017, a despesa para a execução do objeto foi estimada em R\$ 8.308.532,28, sem que haja demonstração clara, no processo atinente ao certame, dos parâmetros adotados para chegar-se a esse montante, não se logrando identificar, quanto a isso, os alegados três orçamentos de fornecedores distintos, mas sim, apenas, propostas comerciais apresentadas unicamente pela empresa Stoque (peças 72, 76, 77 e 78); surgem dúvidas, então, quanto à fidedignidade de tal estimativa, tendo em vista a Stoque já haver apresentado proposta com valor 24,71% inferior ao total orçado, vindo, posteriormente, ainda que sabedora de que era a única participante do certame, a reduzir sua proposta para montante 31,97% inferior à estimativa do Crea/MG; chama a atenção, aliás, o aspecto de o valor contratado representar uma diferença, a menor, da ordem de R\$ 646.451,00 em relação ao valor contratado com a mesma empresa em 2013 e de R\$ 1.158.412,03 em relação ao valor reajustado por meio do 3º termo aditivo em 2015, todos eles com a mesma empresa; em assim sendo, tendo em conta os indícios de superestimativa do orçamento do Crea/MG, juntamente com a constatação de que havia outros interessados em prestar parte dos itens licitados, persiste a conclusão quanto a não haver segurança para concluir que, com a licitação em tela, obteve-se a proposta mais vantajosa para o Crea/MG;

e) aos argumentos de que, havendo prestadores distintos, em caso de falha em alguma etapa do processo, a solução como um todo ficaria comprometida e se enfrentaria grande dificuldade em apontar ou definir qual o contratado responsável, tendo em conta a necessária integração entre os sistemas e equipamentos, e que o parcelamento do objeto acarretaria custos financeiros adicionais para o Crea/MG, pela perda de ganhos de eficiência, alinhamento operacional, problemas de apuração de responsabilidade e risco de descontinuidade do serviço prestado, a Secex/RJ contrapõe as considerações técnicas explicitadas pela Sefti, no sentido de que:

e.1) embora integrados, os serviços licitados são distintos e poderiam ser executados por prestadores diferentes, destacando-se, quanto a isso, aquele atinente ao registro público de parcela dos documentos digitalizados, que poderia ser levado a efeito de forma independente de outro serviço objeto do certame ou por qualquer pessoa, mesmo não contratada;

e.2) os demais serviços também poderiam constituir lotes distintos, admitindo-se, excepcionalmente, a contratação do serviço de disponibilização de impressoras multifuncionais com aquele de customização dos aplicativos nelas embarcados ou com o de disponibilização de um portal *web-to-print*, no caso de órgãos ou entes cujo quadro reduzido de servidores impossibilite o gerenciamento de muitos contratos, situação que se entende não ser a do Crea/MG;

e.3) os riscos apontados para o parcelamento do objeto, unicamente de caráter gerencial, poderiam ser minimizados com o estabelecimento de requisitos devidamente especificados em edital e/ou no termo de referência, bem como com um acompanhamento contínuo e eficaz dos contratos envolvidos;

f) as alegações de que a complexidade do objeto exigiria a forma presencial do pregão são refutadas pela unidade instrutiva tendo em conta, além de toda a análise já anteriormente desenvolvida acerca das disposições no sentido da utilização preferencial da forma eletrônica, a compreensão de que as situações apontadas pelo Crea/MG em que a prática do pregão eletrônico não logrou êxito parecem

indicar falhas na condução dos processos licitatórios, tais como em outras ocorrências examinadas por este Tribunal, em que propostas são prematuramente recusadas por ausência de elementos que poderiam ser supridos por simples diligências.

28. A unidade técnica finaliza consignando que, embora sua conclusão seja por haver evidências de que a forma de realização do certame em tela contribuiu para a restrição da competitividade e para não se ter segurança quanto a haver-se obtido a proposta mais vantajosa para a Administração, o estágio de execução do contrato firmado desaconselharia eventual comando no sentido da anulação do procedimento licitatório e dos atos subsequentes. A seu ver, no entanto, as dúvidas quanto à efetiva competitividade do procedimento e em relação à obtenção da proposta mais vantajosa constituem fundamento suficiente para que se determine a vedação, em definitivo, de futuras adesões à ata de registro de preços, bem como de renovação do contrato atualmente mantido com a empresa Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., determinando-se ao Crea/MG que, para isso, providencie, com a antecedência devida, a realização de novo pregão eletrônico para o objeto em questão.

29. De minha parte, não vejo, em essência, como divergir do entendimento das unidades instrutivas deste Tribunal, sendo minha opção, inclusive, por adotar suas análises como minhas razões de decidir. Com efeito, nem o Crea/MG nem a empresa Stoque lograram justificar nem a ausência de parcelamento do objeto, nem a realização do pregão em destaque sob a forma presencial, condições que, consoante os indicativos constantes dos autos, podem haver contribuído para a restrição da competitividade e para a existência de falta de segurança quanto a haver-se obtido a proposta mais vantajosa para a Administração. Quanto a esse último aspecto, aliás, o Crea/MG não chegou a confirmar sua afirmação de que sua estimativa se basearia na cotação de preços junto a três empresas distintas, somente sendo identificadas, no processo administrativo, cotações da própria Stoque Soluções Tecnológicas Ltda. Além disso, o preço finalmente contratado mostrou-se inferior àquele cobrado pela mesma empresa, permitindo, de fato, a interpretação de que o valor orçado para o certame estaria superestimado.

30. No que se refere especificamente à falta de parcelamento do objeto, a propósito, verifica-se, de fato, a ausência, no processo administrativo atinente ao Pregão Presencial 1/2017, de justificativas prévias para não se haver adotado tal providência, somente se constatando manifestações nesse sentido após impugnações ao edital apresentadas. Além disso, mesmo nas respostas às oitivas, constata-se não haverem sido apresentadas razões de ordem técnica para não se realizar o parcelamento do objeto, apenas sendo explicitados motivos de cunho gerencial, relacionados, principalmente, com eventuais dificuldades que poderiam surgir na apuração de responsabilidades de prestadores distintos.

31. O exame mais cauteloso desse aspecto, aliás, foi objeto de minha orientação em despacho precedente. No entanto, ora reexaminando a questão, diante de todas as análises e elementos trazidos aos autos, sou motivado a acompanhar as conclusões das unidades técnicas.

32. Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades.

33. De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado.

34. As circunstâncias evidenciadas nesta Representação, aliás, sinalizam que a forma de proceder do Crea/MG, com a aglutinação de todos os serviços em questão em um só objeto, pode estar

viabilizando que uma só empresa se eternize como a única prestadora possível.

35. Concordo com a unidade instrutiva, contudo, quanto à não conveniência de determinar-se a adoção de providências com vistas à anulação do Contrato 25/2017, igualmente entendo suficiente tornar permanente a vedação de adesões à Ata de Registro de Preços ARP-0002-2017 e de prorrogação do ajuste firmado com a Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., para além daquela que pode já haver sido firmada em função do período de tramitação desta Representação. Caberá ao Crea/MG, então, a adoção de medidas com vistas à tempestiva realização de novo certame para a contratação dos serviços em questão.

36. No novo pregão a ser levado a efeito para tanto, preferencialmente sob a forma eletrônica, deverá aquele conselho de fiscalização profissional observar as disposições legais a respeito do necessário parcelamento do objeto. Eventual insistência na aglutinação de funções somente poderá ser admitida caso devida e previamente justificada por estudo técnico embasado.

37. Consigno deixar de acompanhar, apenas, a sugestão de acréscimo apresentada pelo Diretor da Secex/RJ, acerca do endereço eletrônico em que poderão ser obtidos o Relatório e Voto que fundamentam a deliberação adotada, em consonância com orientação a esse respeito emitida pela Secretaria das Sessões deste Tribunal.

Ante o exposto, manifesto-me no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 22 de agosto de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

ACÓRDÃO Nº 1972/2018 – TCU – Plenário

1. Processo TC-012.562/2017-3
2. Grupo: I – Classe: VII – Assunto: Representação.
3. Representante: Segmento Digital Comércio Ltda., CNPJ 05.548.055/0001-54
4. Órgão/Entidade/Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ e Sefti.
8. Representação legal: Bruno Mafra Rosa, OAB/MG 124.740; Gilmar Dias Viana, OAB/MG 102.795; Gustavo Cordeiro Soares da Silveira, OAB/MG 119.880; e outros.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de representação, com pedido de medida cautelar, apresentada pela empresa Segmento Digital Comércio Ltda., com fundamento no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 e no inc. VII do art. 237 do Regimento Interno desta Casa, acerca de possíveis irregularidades no edital do Pregão Presencial 1/2017, para registro de preços, lançado pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG, no valor estimado de R\$ 8.308.532,28, com vistas à contratação de empresa especializada em prestação de serviços de impressão, digitalização e organização de informações arquivísticas,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade para tanto, em especial aqueles previstos no § 1º do art. 113 da Lei 8.666/1993 e no inc. VII do art. 237 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar prejudicada a cautelar requerida pela representante, tendo em vista a perda de seu objeto;

9.3. determinar, nos termos do inc. I do art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o inc. II do art. 250 do Regimento Interno desta Casa, ao Crea/MG a adoção de providências no sentido de:

9.3.1. vedar, em caráter definitivo, adesões à ata de registro de preços ARP-0002-2017;

9.3.2. abster-se de efetuar a renovação do contrato 25/2017, firmado com a Stoque Soluções Tecnológicas Ltda., quando do término de sua atual vigência;

9.3.3. providenciar com a devida antecedência, para a contratação do mesmo objeto, a realização de novo pregão, sob a forma eletrônica – em consonância com a regulamentação em vigor –, condição essa cuja impossibilidade deverá ser prévia e devidamente demonstrada;

9.3.4. cuidar para que, no novo certame a ser levado a efeito, a insistência em eventuais aglutinações de funções, tendo em vista seu caráter de exceção à regra legal de privilegiar-se o parcelamento, seja previamente justificada por estudo técnico suficientemente embasado;

9.4. dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais, de modo a evitar a repetição de falhas similares em futuros certames patrocinados com recursos federais, de que:

9.4.1. a adoção do pregão presencial, em detrimento da forma eletrônica, em relação a objetos similares ao do Pregão Presencial 1/2017 constitui afronta ao disposto no art. 4º, *caput* e § 1º, do Decreto 5.450/2005;

9.4.2. a aglutinação injustificada do objeto do certame, sempre que possível e viável o seu parcelamento, constitui afronta ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 14, § 2º, I, da IN-SLTI/MP 4/2014, conforme explicitado pela Súmula 247 do TCU;

9.5. determinar o encaminhamento de cópia deste Acórdão ao Crea-MG e à representante;

e

9.6. autorizar o arquivamento destes autos, com fulcro no inc. V do art. 169 do Regimento Interno.

10. Ata nº 32/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/8/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1972-32/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral