



## Acórdão 00294/2020-2 - Plenário

**Processo:** 15794/2019-8

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UGs:** PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha, SEMAD - Secretaria Municipal de Administração de Vila Velha

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Representante:** CONNECTIONS SOLUCOES EIRELI

**Responsável:** MICHELLE VELOSO MACHADO, RAFAEL GUMIERO DE OLIVEIRA, MAX FREITAS MAURO FILHO, FABIO BARCELLOS

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –  
REPRESENTAÇÃO – AGLUTINAÇÃO DE ITENS  
– AUSÊNCIA DE ESTUDO PRELIMINAR – DAR  
PROCEDÊNCIA PARCIAL – ACOLHER  
PARCIALMENTE AS RAZÕES DE  
JUSTIFICATIVA – AFASTAR APLICAÇÃO DE  
PENALIDADE – DETERMINAÇÃO – CIÊNCIA –  
ARQUIVAR.**

### **O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:**

#### **I – RELATÓRIO**

Cuidam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela empresa Connections Soluções Ltda.-ME em face da Município de Vila Velha, suscitando possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico 153/2019, cujo objeto consiste em Registro de Preços para a “aquisição de câmeras de segurança IP, compreendendo o fornecimento das câmeras de videomonitoramento, a

configuração e a instalação em locais a serem indicados, visando a modernização e ampliação do sistema de videomonitoramento urbano de Vila Velha”.

Entendendo pela necessidade de informações com vistas a subsidiar a completa formação do juízo cognitivo sumário, proferi Decisão Monocrática 957/2019-7 determinando a notificação da Sra. Michelle Veloso Machado (Pregoeira), e dos Srs. Rafael Gumiero de Oliveira (Secretário Municipal de Administração de Vila Velha) e Max Freitas Mauro Filho (Prefeito Municipal de Vila Velha), para que se manifestassem, inclusive juntando documentos que entenderem necessários, frente à representação interposta, no prazo de 05 (cinco) dias.

Após justificativas apresentadas, os autos foram encaminhados para o Núcleo de Controle Externo de Tecnologia da Informação e Comunicação (NTI), que elaborou a Manifestação Técnica 11314/2019-5, opinando pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada por ausência de periculum in mora, uma vez que o certame já se encontrava suspenso. E nesse sentido, foi preferida a Decisão Plenária 3125/2019-1 – Plenário.

Em seguida, retornaram os autos ao extinto NTI, que elaborou a Manifestação Técnica 14660/2019-9 e a Instrução Técnica Inicial 979/2019-3, apontando indício de irregularidade e sugerindo a citação do Sr. Fabio Barcellos (Coordenador Municipal de Defesa Social – Videomonitoramento). Nesses termos, a Decisão SEGEX 00005/2020-9 determinou a citação do responsável.

Após, a empresa representante protocolou a Petição Intercorrente 00147/2020-5 e a Peça Complementar 03918/2020-6, requerendo novamente a suspensão do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 153/2019 até a análise definitiva e decisão final por este E. Tribunal, visto que o Município de Vila Velha deu prosseguimento ao processo licitatório, com a abertura dos envelopes, adjudicação e homologação.

Diante de fatos novos apresentados pelo Representante, devolvi os autos à área técnica para análise conforme o art. 307, §2º do RITCEES (Despacho 06596/2020-1), que elaborou Instrução Técnica Conclusiva 01738/2020-4 concluindo:

#### 4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

4.1. Por todo o exposto e com base no inciso II , do artigo 95, e no artigo 99, §2º , ambos da Lei Complementar Estadual 621/2012, sugere-se que seja reconhecida a PROCEDÊNCIA PARCIAL da presente representação, tendo em vista o reconhecimento da seguinte irregularidade:

4.1.1. AGLUTINAÇÃO INJUSTIFICADA DE ITENS DE NATUREZA DISTINTA (item 3.1 desta instrução)

Base legal: art. 3º, §1º, inciso I e art. 23, §§1º e 2º da Lei 8.666/93

Responsável: Fabio Barcellos (Coordenador Municipal de Defesa Social – Videomonitoramento)

4.2. Posto isso e diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, da Res. TC 261/13, conclui-se, opinando por:

4.2.1. Rejeitar as razões de justificativas do Sr. Fabio Barcellos (Coordenador Municipal de Defesa Social – Videomonitoramento) em razão do cometimento de infração disposta no item 4.1.1, aplicando-lhe multa, com base no art. 135, II, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade;

4.3. Por fim, sugere-se que seja dada CIÊNCIA ao Representante do teor da decisão final a ser proferida, em conformidade com o disposto no §7º , do art. 307, da Resolução TC 261/2013.

Foram os autos encaminhando ao Ministério Público de Contas, que elaborou o Parecer Ministerial 1714/2020-9, na lavra do Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva pugnando:

Isto posto, o **Ministério Público de Contas** anui à proposta contida na **ITC 01738/2020-5**, pugnando pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação, sem prejuízo da aplicação de **multa** ali sugerida e da expedição de **determinação** ao Município para que, em contratações de fornecimento de câmeras de videomonitoramento e instalação, segregue o fornecimento da instalação ou comprove os motivos de natureza técnica ou econômica que justifiquem a não segregação.

Após foi juntado aos autos Petição Intercorrente 00335/2020-8, em que a parte informa que a Administração deu continuidade ao procedimento licitatório e mais uma vez suscita a cautelarmente a suspensão imediata do pregão eletrônico nº 153/2019.

É o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cabe destacar que embora seja suscitada a cautelar de suspensão imediata do pregão eletrônico nº 153/2019, os autos encontram-se com aos elementos suficientes para julgamento do mérito.

Sendo assim, considerando ainda o tempo transcorrido desde a formulação da presente representação, bem como os princípios da racionalidade administrativa e da economia processual, em vez de se manifestar tão somente quanto a cautelar, passa-se a análise de mérito.

## **II.1 - Aglutinação injustificada de itens de natureza distinta**

**Base legal:** art. 3º, §1º, inciso I e art. 23, §1º da Lei 8.666/93

**Responsável:** Fabio Barcellos Fabio Barcellos (Coordenador Municipal de Defesa Social – /Videomonitoramento)

O indicio de irregularidade foi apontado pelo representante, posto a suposta existência de dois objetos distintos no edital do Pregão Eletrônico 153/2019. Alega que "o escopo da licitação é fornecimento com instalação/os custos já serão embutidos na venda do material/itens" e, ainda que "a nota fiscal emitida pela contratada deve ser de venda, considerando que se trata de fornecimento de material".

Afirmando ao fim que a prática “gera riscos de contratação antieconômica e sobrepreço, pois a Administração não sabe quanto cada licitante estará cobrando pelos seus serviços, o que atenta contra o princípio da obtenção da melhor proposta”.

### **II.1.1 – Justificativa Fabio Barcellos**

Justifica que o processo licitatório teve início a partir de demandas do setor de Videomonitoramento, demonstrando a situação do parque de câmeras do município, e em sendo assim, os quantitativos levaram em consideração a necessidade de substituição dos equipamentos danificados.

Alegou que as especificações utilizadas como referências são ofertadas por diversos setores do mercado, e que o modelo de fornecimento pretendido (produto

já instalado) está adequado, tal fato pode ser confirmado pelo número de licitantes participantes, 23 empresas classificadas.

Alegou ainda, que o julgamento por item dificultaria a coordenação das atividades e poderia prejudicar o resultado final pretendido. Assim, sustentou que “a doutrina prega forma indubitosa que o parcelamento das licitações somente pode ser feito se for tecnicamente viável, o que não é o caso em comento”.

Argumenta que, a aglutinação dos itens em um conjunto é indubitosa, pois representa uma alternativa válida no atendimento das necessidades impostas pelo princípio da eficiência, de forma a assegurar a concretização do interesse público.

A não segregação dos valores, não se demonstra técnica e economicamente inviável e não teve a finalidade de reduzir o caráter competitivo da licitação, visou tão somente, garantir a gerencia segura para aquisição do material, sem comprometer a característica na padronização, e principalmente, assegurar, não só a mais ampla competição necessária em um processo licitatório, mas também, atingir a sua finalidade e efetividade, que é a de atender a contento as necessidades da Administração Pública e garantir a qualidade do material fornecido e instalado nos locais que a Municipalidade entender necessário.

Assim, entendeu que o agrupamento, “fez-se necessário para evitar transtornos que poderiam surgir com a existência de duas ou mais empresas no fornecimento dos itens comprometendo a padronização dos mesmos”.

Por outro lado, com um fornecedor único, responsável todos os componentes e pela garantia, integração e operacionalidade de toda a solução, a Administração ganha em capacidade de gestão do contrato, com instrumentos de cobrança efetiva a um único mantenedor de todo o ambiente instalado.

Corroborando com a informação de que não houve nenhum dano ao erário e nem prejuízo, acostamos cópias de contratações realizadas por outros órgãos da Administração Pública, de equipamentos com especificações compatíveis com as pretendidas pela Prefeitura de Vila Velha, que demonstra que os preços ofertados na proposta comercial da empresa arrematante, que também seguem em cópia, estão compatíveis com outras contratações prévias realizadas pela Administração.

Finaliza alegando não existir irregularidades, visto que foi garantida a ampla concorrência, comprovada pelo número de empresas classificadas, bem como foi obtida a melhor proposta para a Administração com a realização do pregão.

## II.1.2 – Análise de mérito

Em sede de instrução restou impugnado a aglutinação em um único lote sem 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.

Pois bem, já é entendimento deste Tribunal de Contas que o parcelamento ou não do objeto deve ser auferido no caso concreto, em análise principal a viabilidade técnica e econômica do parcelamento e se o objeto é divisível. Nesse sentido acórdão 1486/2017:

Assim sendo, com relação ao indicativo de irregularidade “Aglutinação indevida de objetos”, entendo que a análise procedida pela área técnica mostra-se adequada, haja vista que as alegações de defesa justificaram a aglutinação dos módulos em um único lote, vez que a natureza dos módulos indica que se referem a áreas de negócio relacionadas.

Ressalta-se que o subscritor da Instrução Técnica Conclusiva nº 04441/2017-3, constatou que “os módulos contratados possuem relação direta entre si e seu parcelamento pode causar mais prejuízos do que benefícios para a Administração”

Neste sentido, da análise procedida pela área técnica foi levado em consideração que o jurisdicionado possui quadro limitado de pessoal capacitado na área de Tecnologia da Informação, trazendo também o entendimento deste Egrégio Tribunal de Contas, no sentido de que o parcelamento ou não do objeto deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

Inteiro teor Processo: 4955/2016 Data da sessão: 28/11/2017  
Relator: Marco Antônio da Silva Natureza: Controle Externo > Fiscalização > Representação > Controle Externo - Fiscalização - Representação

Nesse sentido, o art. 23, §1º da Lei 8.666/93<sup>1</sup> prevê expressamente que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se **comprovarem técnica e economicamente** viáveis.

Faz-se necessário frisar que a representação questiona, a aglutinação do fornecimento de bens com os serviços de instalação. O que embora se tenha

---

<sup>1</sup> Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:  
[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

apresentado diversas justificativas, ficou prejudicada **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.

Foi possível observar aos autos, que a defesa apresenta várias justificativas quanto a inviabilidade técnica do parcelamento dos diversos equipamentos a serem adquiridos, no entanto, **não traz justificativas suficientes a comprovar o prejuízo ou inviabilidade técnica ou econômica da divisão do serviço de instalação.**

Como agravante, a área técnica mencionou que sequer foram segregados os custos de aquisição e instalação dos equipamentos no modelo de proposta comercial - aumentando o risco de contratação antieconômica, pois inviabiliza a verificação da compatibilidade dos valores de equipamentos e serviços de instalação ofertados na licitação com os preços de mercado.

Importante trazer aos autos, comparação técnica realizada em sede de instrução quanto ao argumento e documentação juntada afim de justificar que contratações similares foram realizadas em outras municipalidades e que o preço ofertado pela empresa arrematante é compatível:

A Ata de Registro de Preços (ARP) 139/2019, da UNIFESSPA (fls. 73-79 da Peça Complementar 5261/2020-7) aglutinou “câmera vídeo de segurança do tipo Bullet externa, com injetor POE, cartão de memória”, licença de uso do software de gerenciamento e instalação. Considerando que as especificações não foram anexadas pelo defendente e o valor do item considerava também o software de gerenciamento, não se pode compará-lo com o ofertado pela vencedora do PE 153/2019.

Já na ARP – Pregão Presencial 04/2019, do COMAJA (fls. 46-72 da Peça Complementar 5261/2020-7), que apresentou os serviços de instalação em itens distintos dos equipamentos, a Câmera Speed Dome tipo 1 e Bullet Externa foram registradas, em 25/03/2019, por R\$8.688,94 e R\$3056,03, respectivamente, mas não são idênticas às especificações do município de Vila Velha. Os equipamentos CÂMERA PTZ SPEED DOME IP e CÂMERA BULLET INTERNA/EXTERNA IP VARIFOCAL COM INFRAVERMELHO foram ofertados na proposta vencedora do PE 153/2019 por R\$7.414,00 e R\$2.350,00 (com instalação), em 04/10/2019.

Em suma, verifica-se que as alegações e documentos apresentados não são capazes de afastar o fato de que **não há nos autos a comprovação dos motivos de natureza técnica ou econômica que justifiquem a não segregação do fornecimento de equipamentos de videomonitoramento dos serviços de instalação.**

No entanto, entendo que há casos em que a reunião de serviços em um único lote se torna o meio mais viável, senão o único de se garantir o interesse da Administração, e por sua vez, do interesse público. O Sr. Fabio Barcellos, esclarece que se fez necessária a aglutinação “para evitar transtornos que poderiam surgir com a existência de duas ou mais empresas no fornecimento dos itens comprometendo a padronização dos mesmos, pois poderia determinar marcas e fornecedores os mais diversos, o que poderá repercutir no mau funcionamento dos sistemas”.

Além de todo o já argumentado, pesa aqui que a divisão do objeto implicaria, em uma ampliação do preço cobrado da Administração, pondera-se aqui uma prevalência do princípio da economicidade e eficiência em face a ampla competitividade, visto que diante das circunstâncias fáctica e jurídicas, friso, não se trata de uma regra geral, e sim de análise ao caso concreto, atendeu o melhor interesse da Administração.

Esclarecendo que no que tange a competitividade, o Ministério Público de Contas em seu parecer ministerial 1714/2020-9, reconhece que houve ampla participação com a classificação das 23 empresas e que tal fato, garantiu a competitividade do certame.

Nesse contexto, cumpre destacar que, embora se tenha comprovado nos presentes autos a aglutinação injustificada de itens de natureza distinta – irregularidade que, portanto, deve ser mantida –, verifica-se que houve ampla **participação no certame com 23 empresas na sessão de disputa, garantindo-se a competitividade**. Ademais, o valor global máximo, previsto no Anexo II do Edital, era de **R\$ 3.141.460,50** e o certame foi homologado pelo valor de **R\$ 1.416.735,50**.

Nesta esteira, vale apresentar posicionamento do renomado Administrativista, Ronny Charles Lopes de Torres, *in verbis*:

Em tese, a reunião de diferentes pretensões contratuais em um único certame pode gerar perda da competitividade, pelo impedimento à participação de empresas que atuem no mercado, com apenas parte do objeto contratual ampliado. Por outro lado, algumas vezes, a reunião das pretensões contratuais pode servir positivamente à Administração, pelo ganho em economia de escala ou pela vantagem no gerenciamento contratual, elementos que permitem o alcance de uma melhor proposta econômica.



Nessa linha de raciocínio, peço vênia para discordar da área técnica, pois não verifico a alegada afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Explico: A interpretação da Súmula nº 247 do TCU permite, por meio de uma interpretação sistêmica, afirmar que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular, já que da simples leitura constata-se que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala”. Veja:

Súmula 247 - 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.

Ora, não se pode conferir interpretação à lei que seja contrária aos princípios da eficiência e da economicidade, haja vista que, no caso concreto sub examine, não se pode afirmar que houve efetivo prejuízo à municipalidade, e qualquer afirmação nesse sentido, seria mera presunção, posto não haver qualquer evidência nesta direção, devendo ressaltar que o valor global máximo, previsto no Anexo II do Edital, era de **R\$ 3.141.460,50** e o certame foi homologado pelo valor de **R\$ 1.416.735,50**.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto entendo pela **manutenção da irregularidade**, posto ter ocorrido uma aglutinação em um único lote **sem 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.

No entanto, deixo de aplicar a penalidade de multa por restar comprovada aos autos que não ocorreu qualquer prejuízo à Administração e que a ampla competitividade do certame foi estabelecida, conforme dispõe próprio Parecer

Ministerial, ao constatar classificação de 23 empresas, e em razão da ausência de verificação de má-fé ou dolo por parte do responsável.

Por fim, **determina-se** ao Município para que, em contratações de fornecimento de câmeras de videomonitoramento e instalação, segregue o fornecimento da instalação ou comprove os motivos de natureza técnica ou econômica que justifiquem a não segregação.

Ante todo o exposto, **acompanhando parcialmente o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO** por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Relator**

**1. ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 15794/2019-1, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Colegiado, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1.** Julgar **parcialmente procedente** a presente representação, com base no inciso II, do artigo 95, e no artigo 99, §2º, ambos da Lei Complementar Estadual 621/2012;

**1.2.** Acolher **parcialmente as justificativas** do Sr. **Fabio Barcellos** (Coordenador Municipal de Defesa Social – Videomonitoramento) em razão do cometimento de infração disposta no **item 4.1.1 da ITC**;

**1.3.** **Determinar** ao Município para que, em contratações de fornecimento de câmeras de videomonitoramento e instalação, segregue o fornecimento da instalação ou comprove os motivos de natureza técnica ou econômica que justifiquem a não segregação.

**1.4.** **Cientificar** aos interessados o teor da presente decisão, em conformidade com o disposto no §7º, do art. 307, da Resolução TC 261/2013;

**1.5. Arquivar** os presentes autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 09/06/2020 – 6ª Sessão Extraordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICIOLITTI DA CUNHA

Fui presente:

LUIZ HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**