



ANÁLISE INICIAL DE DENÚNCIA

Processo nº: 1024380

Natureza: DENÚNCIA

Relator: CONSELHEIRO EM EXERC. HAMILTON COELHO

Data da Autuação: 22/09/2017

I. INFORMAÇÕES GERAIS

Data do Juízo de Admissibilidade: 22/09/2017

Objeto da Denúncia:

Supostas irregularidades no edital do Pregão Presencial n. 045/2017 (Processo Licitatório n. 062/2017), instaurado pela Prefeitura Municipal de Maravilhas, visando à "contratação de empresa para licenciamento por prazo determinado de solução de software para gestão de conteúdo e serviços de portal eletrônico na internet, contempla ainda a criação de um novo lay-out do sítio eletrônico do Município de Maravilhas, treinamento de servidores (em períodos distintos por setores), atualização, hospedagem e suporte técnico (presencial mensal, online quanto solicitado) criação de contas de e-mail e portal da transparência em conformidade com a Lei de Acesso a Informação para atender as necessidades do Município, conforme anexo I".

Origem dos Recursos: Municipal

Tipo de Ente Jurisdicionado: Município

Entidade ou Órgão Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Maravilhas

CNPJ: 18313.841.0001-14

DADOS DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO

Processo(s) Licitatório(s) nº: 062/2017

Objeto: Contratação de empresa para licenciamento por prazo determinado de solução de software para gestão de conteúdo e serviços de portal eletrônico na internet, contempla ainda a criação de um novo layout do sítio eletrônico do Município de Maravilhas, treinamento de servidores (em períodos distintos por setores), atualização, hospedagem e suporte técnico (presencial mensal, online



quanto solicitado) criação de contas de e-mail e portal da transparência em conformidade com a Lei de Acesso a Informação para atender as necessidades do Município, conforme anexo I.

Modalidade: Pregão

Tipo: Menor preço

Edital nº: 045/2017

Data da Publicação do Edital: 26/07/2017

Licitante vencedora: VISAIOI SISTEMAS DE INFORMATICA LTDA - 08.310.227/0001-45

Contratada: VISAIOI SISTEMAS DE INFORMATICA LTDA - 08.310.227/0001-45

Data da assinatura do contrato: 11/08/2017

Vigência do contrato: 11/08/2017 a 31/12/2017

Objeto do contrato: Contratação de empresa para licenciamento por prazo determinado de solução de software para gestão de conteúdo e serviços de portal eletrônico na internet, contempla ainda a criação de um novo lay-out do sítio eletrônico do Município de Maravilhas, treinamento de servidores (em períodos distintos por setores), atualização, hospedagem e suporte técnico (presencial mensal, online quanto solicitado) criação de contas de e-mail.

II. ANÁLISE DOS FATOS DENUNCIADOS

Introdução:

Versam os autos sobre Denúncia, fl. 01/37, apresentada diante de possíveis irregularidades no edital do Pregão Presencial n. 045/2017 - Processo Licitatório n. 062/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Maravilhas.

Em cumprimento ao despacho do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente, o denunciante juntou documentos de fl. 127/152, para atender ao requisito previsto no § 2º do art. 301 do Regimento Interno deste Tribunal, e acrescentou documentação de fl. 42/126, para complementar a denúncia, pedindo, ao final, a suspensão e posterior anulação do Pregão Presencial n. 045/2017, devido à presença de vícios insanáveis que prejudicaram a competitividade do certame.

A Exma. Conselheira Relatora entendeu que o *periculum in mora* não estava devidamente configurado, e determinou, às fl. 155/156, a intimação do Prefeito do Município de Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, e do Pregoeiro,



Sr. André Corrêa Duarte, para que encaminhassem toda a documentação da fase interna e externa do certame, e o esclarecimento (justificativa técnica) referente à exigência constante no item 3.3, "a" do Termo de Referência, fl. 26.

Foi determinado ainda, que o Prefeito do Município de Maravilhas encaminhasse a este Tribunal:

- cópia do comprovante de publicação da anulação ou da revogação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis,
- contados da respectiva publicação, no caso de anulação ou revogação do certame; e
- cópia do novo edital e do comprovante de sua publicação, fazendo expressa menção à Denúncia nº 1024380 na correspondência oficial de encaminhamento da documentação, no caso de publicação de novo edital com o mesmo objeto da licitação anulada ou revogada.

Em cumprimento à citada determinação, o Prefeito Municipal e o Pregoeiro encaminharam a documentação de fl. 162/293.

2.1 Apontamento:

A especificação do objeto não é precisa, clara e suficiente

2.1.1 Alegações do denunciante:

O Denunciante alega, às fl. 01 e 42/45, em resumo, que o edital não é claro quanto a definição do objeto.

Argumenta que em decorrência da falta de clareza as empresas interessadas teriam que tirar suas próprias conclusões para a elaboração da proposta, e que tentou tirar as dúvidas por telefone, com o Sr. André Correa Duarte, mas ele se recusou a passar as informações requisitadas.

Notícia que conversou também com o Sr. Elder do Departamento de Informática, e que este concordou que o edital deveria ser suspenso e os esclarecimentos solicitados deveriam constar no Edital, mas a inclusão dependia do Sr. André Correa Duarte.

Diante da ausência de respostas, elaborou um Pedido de Impugnação, nos termos do art. 12 do Decreto 3.555/2000.

Afirma ainda, que o referido Pedido foi tratado como pedido de esclarecimento pela Prefeitura, e que não esclareceram nem a metade das dúvidas apresentadas, tendo a licitação ocorrido com vários defeitos.

2.1.2 Documentos/Informações apresentados:

Edital de Licitação n. 062/2017, fl. 49/68;

Pedido de Suspensão do Edital, fl. 01 e fl. 42/45;

Pedido de Impugnação, fl. 69/83;

Resposta Impugnação/Esclarecimento, fl. 84/88.

2.1.3 Período da ocorrência: 26/07/2017 em diante

2.1.4 Análise do apontamento:

Inicialmente, cabe citar o objeto da licitação, conforme item 1 do edital, fl. 49:

1 - Do Objeto:

1.1 A presente licitação tem por objeto contratação de empresa para licenciamento por prazo determinado de solução de software para gestão de conteúdo e serviços de portal eletrônico na internet. contempla ainda a criação de um novo layout do sítio eletrônico do Município de Maravilhas, treinamento de servidores (em períodos distintos por setores), atualização, hospedagem e suporte técnico (presencial mensal, online quando solicitado) criação de contas de e-mail e portal da transparência em conformidade com a Lei de Acesso a Informação para atender as necessidades do Município, conforme anexo I. (sic)

1.2. Conversão - O procedimento de migração o e conversão deverá iniciar imediatamente após assinatura do contrato com prazo máximo de 30 dias para entrega dos dados em sua nova plataforma devendo ser compatível com o sistema existente no Município de Maravilhas/ MG

1.2.1. O procedimento de conversão e Migração dos dados somente será considerado concluído e aceito pela contratada através de emissão de "Termo de Aceite da Conversão e Migração" emitido pelo departamento responsável."

O item 3 do Termo de Referência, Anexo I do edital, apresenta as especificações técnicas, inclusive com o detalhamento dos requisitos técnicos e de arquitetura técnica e lógica da solução ofertada, às fl. 56/62.

Verifica-se que o Denunciante apresentou à Prefeitura de Maravilhas Pedido de Impugnação, às fl. 69/83, alegando a falta de clareza do objeto, que acarreta a restrição na competitividade, descumprindo o art. 3º e o § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93.

Argumenta, à fl. 75/76, que a falta de informações precisas e claras no edital poderia restringir a competitividade, obrigando as empresas a oferecer um custo

superfaturado e conseqüentemente um serviço que poderia não se enquadrar ao objeto do edital.

Entende que deveria ser detalhado o funcionamento de cada uma das áreas do Site e seu CMS nos seguintes itens do Termo de Referência (Portal da Transparência, Streaming da Plenária, Comissões, Matérias Legislativas, Relatórios, Layout Exclusivo, Contas Públicas, Integração, Linguagem de Programação Livre e Banco de Dados), bem como ser especificado se o código fonte do site será de propriedade da empresa Contratada, ou se a Prefeitura deseja apenas uma licença durante o período contratual.

Ao final do citado documento, fl. 77, o Denunciante requer a alteração do Pregão Presencial n. 045/2017; respostas a todas as dúvidas apresentadas; e a adequação do Termo de Referência, a fim de viabilizar a participação de outras empresas, tornando assim o certame mais competitivo.

O Denunciante juntou quatro atestados de qualificação técnica da empresa para prestação de serviços similares, às fl. 78/81, e listou os municípios que são seus clientes à fl. 77.

Observa-se que o item IV do referido Pedido de Impugnação contém diversos questionamentos sobre o Termo de Referência - Anexo I, onde informa que a resposta se faz necessária para a elaboração da proposta, tendo a Prefeitura elaborado as respostas com apoio do Setor Técnico, às fl. 84/88, conforme demonstrado a seguir:

A) No item 1 - Objeto, a descrição do item 02: "PORTAL DA TRANSPARÊNCIA EM CONFORMIDADE COM LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO":

a. Dúvida se seria para desenvolver alguma ferramenta específica ou apenas links que levará o usuário para alguma ferramenta interna da Prefeitura, e entende que a resposta é necessária para a elaboração da proposta.

Resposta A: A Prefeitura citou o subitem 1.2 do edital "Conversão - O procedimento de migração e conversão deverá iniciar imediatamente após assinatura do contrato com prazo máximo de 30 dias para entrega dos dados em sua nova plataforma devendo ser compatível com o sistema existente no Município de Maravilhas/MG", alegando que "é válido tanto para o website, como o desenvolvimento do portal da transparência, uma vez que o sistema existente no município não influenciará na realização da proposta, pois no próprio item, já é solicitada a conversão e migração dos dados."

B) No item 3.3 Descrição da Solução Ofertada - c) DOS REQUISITOS TÉCNICOS - ITEM 30 da tabela:



"Na área de Acesso à informação, permitir gerenciar os itens que serão apresentados (ex. Contas Públicas, Portal da Transparência, Leis, etc.) permitindo cadastrar um ícone que represente esse elemento, uma descrição e os links para essa informação. "

a. Dúvida se seria para desenvolver alguma ferramenta específica ou apenas links que levará o usuário para alguma ferramenta interna da Prefeitura, e entende que a resposta é necessária para a elaboração da proposta.

b. Se o portal da transparência deveria ser totalmente desenvolvido pela empresa vencedora, e caso positivo, como deveria funcionar a apresentação da parte Orçamentária, haja visto que a mesma não possui descrição no Termo de Referência.

Resposta B: "O edital trata-se de dois itens distintos, um para desenvolvimento de website e outro para desenvolvimento do Portal da Transparência em conformidade com a Lei de Acesso a Informação, então fica claro que deverão ser desenvolvidos dois sistemas."(sic)

C) No item 3.3 Descrição da Solução Ofertada - c) DOS REQUISITOS TÉCNICOS - ITEM 32 da tabela:

"Integração com sistema de gestão - Os sistemas que forem implantados para o atendimento aos requisitos estabelecidos neste termo devem permitir a integração com sistemas de gestão da Prefeitura ou de terceiros como: Portal da Transparência, Nota Fiscal Eletrônica e emissão de certidões e guias."

a. Quais são os sistemas que deverão ser integrados ao site quando é dito "integração com sistemas de gestão da Prefeitura ou de terceiros"?

b. Quais empresas estão fornecendo os sistemas de gestão da Prefeitura ou de terceiros?

c. Estes sistemas permitem a integração com outros sistemas?

d. Estes sistemas rodam em servidor local ou Web?

e. As empresas desenvolvedoras de tais sistemas iram permitir tais integrações?

f. Como serão fornecidos os meios de integrações?

g. Em quais linguagens estes sistemas foram desenvolvidos?

h. Quais bancos de dados são utilizados nestes i sistemas?

i. Onde os sistemas estão locados/ hospedados?

j. Como deverá funcionar a Integração com estes sistemas utilizados pela gestão da Prefeitura ou de terceiros?

k. Se as ferramentas de gestão da prefeitura ou de terceiros já disponibiliza o Portal da Transparência como é dito neste item qual a necessidade de se desenvolver um novo portal como é dito anteriormente no item 30 da pag 24 bem como na descrição do Termo de Referência?



Resposta C: "A integração com os sistemas de gestão da prefeitura não influenciarão na confecção da proposta, pois serão desenvolvidos sistemas distintos e independente do sistema que a Prefeitura de Maravilhas utilize, o Portal da Transparência com base na Lei de Acesso a Informação seguirá as leis vigentes do país, e no item 1.2 do edital já é solicitado a conversão dos dados atuais. "

D) No item 3.3 Descrição da Solução Ofertada - a) Site de internet para o poder executivo - item 1 da tabela: "Ao clicar, retorna à página principal do site. A página principal deve conter os seguintes elementos: logo da prefeitura, identificação da prefeitura, links no cabeçalho para os assuntos que a prefeitura julgar ser prioritários, últimas notícias, chamada para streaming da plenária, acesso, listagem de departamentos (secretarias, subsecretarias, conselhos), banners configuráveis de acordo com o interesse da Prefeitura, licitações, concursos, leis, matérias legislativas, enquetes, eventos, comissões, previsão do tempo para o município, mídias sociais, mapa de localização, endereço e horário de funcionamento."

a. Qual a real necessidade de "chamada para streaming da plenária"? O nosso entendimento é que isso se refere aos serviços disponibilizados pelo site da Câmara de Vereadores e não no Site da Prefeitura.

b. Qual a real necessidade de "matérias legislativas" O nosso entendimento é que isso se refere aos serviços disponibilizados pelo site da Câmara de Vereadores e não no Site da Prefeitura.

c. Qual a real necessidade de "comissões" O nosso entendimento é que isso se refere aos serviços disponibilizados pelo site da Câmara de Vereadores e não no Site da Prefeitura.

Resposta D: "No anexo I, as solicitações realizadas na página 17 do edital estão bem objetivas e não influenciarão na elaboração da proposta, uma vez que tais elementos solicitados deverão ser incluídos no website conforme edital."

E) No item 3.3 Descrição da Solução Ofertada - a) Site de internet para o poder executivo - item 2 Transparência: "**Acesso aos relatórios da transparência.** Estes arquivos também devem estar organizados por categorias. Por exemplo, Despesas (pagamento, Liquidação, Empenho), receitas, Contas Públicas (Balancete, demonstrativos, RREO por bimestre e quadrimestre), entre outros relatórios. Permitir que sejam enviados anexos a estes arquivos."

a. "O termo de Referência não é objetivo sobre o que deverá ser desenvolvido, alguma ferramenta específica ou se trata apenas de links que levará o usuário para alguma ferramenta interna da Prefeitura de Maravilhas conforme é mencionado também na pag 15 "PORTAL TRANSPARÊNCIA EM CONFORMIDADE COM LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO" e na pag. 24 "Na área de Acesso à Informação, permitir gerenciar os itens que serão apresentados (ex.: Contas Públicas, Portal Transparência, Leis, etc.) permitindo cadastrar um ícone que represente esse elemento, uma descrição e o Links para essa informação"; não é possível precisar o que tem de ser desenvolvido se é

uma ferramenta que vai gerar relatório pois a descrição não é precisa ou se o sistema irá apontar com links para páginas de sistemas externos”.

Resposta E: "O objeto da licitação "A presente licitação tem por objeto contratação de empresa para licenciamento por prazo determinado de solução de software para gestão de conteúdo e serviços de portal eletrônico na internet. Contempla ainda a criação de um novo lay-out do sítio eletrônico do Município de Maravilhas, treinamento de servidores (em períodos distintos por setores), atualização, hospedagem e suporte técnico (presencial mensal, online quando solicitado) criação de contas de e-mail e portal da transparência em conformidade com a Lei de Acesso a Informação para atender as necessidades do Município, conforme anexo I" deixa claro que deverá ser desenvolvido um novo Portal da Transparência com base na Lei de Acesso a Informação, com base nas leis vigentes."(sic)

F) "O Anexo I, diz o seguinte em sua pág. 21' Gerenciamento de 100% dos conteúdos em menus apresentados no item 4.1 site de internet para o poder executivo. Cada menu apresentado no item 4.1 deverá ser gerenciado de forma independente através de telas personalizadas na área de administração de Gestão de Conteúdos. Estas telas, por sua vez, deverá promover a gestão de conteúdos de forma a listar, pesquisar, **emitir relatório**, editar, alterar e excluir registros do site." (sic)

a. O Termo de Referência não é objetivo sobre que tipos de relatórios devem ser gerados e o que deve ser demonstrado nos relatórios.

Resposta F: "Serão desenvolvidos dois sistemas distintos, e como citado, deverá ser permitido a emissão de relatórios, independente de quais sejam."

G) "O Anexo I diz seguinte em sua pág. 23, item 12 "**Possibilidade de gerar e imprimir relatório dos registros em formato .pdf e .xls em todas as áreas de gestão de conteúdos do sistema.** O recurso de gerar relatórios deve permitir realizar filtragem dos dados por mais de um campo."

a. O termo de Referência não é objetivo sobre que tipos de relatórios devem ser gerados e o que deve ser demonstrado nos relatórios e leva o sistema a uma realidade desnecessária quando diz "**em todas as áreas de gestão de conteúdos do sistema**".

b. Que tipo de relatório deveria ser exibido.

Acreditamos sim que alguns conteúdos tem necessidade de relatórios, mas não todos."

Resposta G: "Serão desenvolvidos dois sistemas distintos, e como citado, deverá ser permitido a emissão de relatórios, independente de da área de gestão."

H) "O Anexo I diz o seguinte em sua pág. 23, item 12 "**Possibilidade de gerar e imprimir relatório dos registros em formato .pdf e .xls em todas as áreas de gestão de conteúdos do sistema. O recurso de gerar relatórios deve permitir realizar filtragem dos dados por mais de um campo.**"

a. Mais uma vez o termo de Referência não é objetivo sobre que tipos de relatórios devem ser gerados e o

que deve ser demonstrado nos relatórios, quais são os campos?

b. Em todas as áreas de Gestão de conteúdo?"

Resposta H: "Serão desenvolvidos dois sistemas distintos, e como deverá ser permitido a emissão de relatórios, independente da área de gestão."

I) "O Anexo I, diz o seguinte em sua pag 24, item 26 "**Escolher modelo de layout em tempo real. Para cada layout**, permitir alterar a configuração do site como cores logo da Prefeitura e brasão." e no Item do Objeto diz o seguinte em sua pág. 1 'A presente licitação tem por objeto contratação de empresa para licenciamento por prazo determinado de solução de software para gestão de conteúdo e serviços de portal eletrônico na internet contempla .ainda a criação de um novo layout do sitio eletrônico do Município de Maravilhas, treinamento de servidores (em períodos distintos por setores), atualização, hospedagem e suporte técnico presencial mensal, online quando solicitado) criação de contas de e-mail e portal da transparência em conformidade com a Lei de Acesso a Informação para atender as necessidades do Município, conforme anexo I.' (sic)

a) O edital não é objetivo e se contradiz nos itens mencionados anteriormente, pois hora fala que o objeto licitado deve **contemplar um novo layout** e no outro fala que a Prefeitura poderá **escolher modelo de layout em tempo real**, acreditamos que a prefeitura deve aprovar um único layout que lhe agrade e caso seja de sua vontade solicitar alterações futura no layout escolhido à prefeitura deve solicitar tais alterações para que a contratada as executem.

b) Outro detalhe muito importante é que a maioria dos CMS já permitem a alterações de disposição de conteúdo na página principal de forma atender várias exigências das prefeituras como, por exemplo (quantidade de notícias a serem exibidas, quantidade de banners a serem exibidas, quantidade de galeria de fotos a serem exibidas, quantidade de vídeos a serem exibidos, quantidade de arquivos a serem exibidos, quantidade de menus a serem exibidos, etc. os CMSs permitem também ativar e desativar conteúdo exibidos na página principal e sendo assim pode se entender que o sistema permite que a prefeitura realizar tantas variações no layout que torna indispensável a criação de layouts a serem escolhidos, acreditamos que talvez esta seja até a solução desejada pela prefeitura, mas que em sua descrição não tenha sido tão objetiva."

Resposta I: "O Layout que está sendo citado é apenas da modificação das cores, disposição da logo da Prefeitura e Brasão, uma vez que as demais configurações do site serão imutáveis."

J) "Em.se tratando de **Requisitos de Arquitetura Técnica e Lógica** O Anexo I, diz o seguinte em sua pag 26, "**Utilizar linguagem de programação livre.**"

a. O edital se contradiz quando descreve neste item 20 da pag 24 '**Utilizar linguagem de programação livre**', pois na pag 28 diz o seguinte "**Utilizar gestor de conteúdo CMS próprio desenvolvido em Zend Framework**",

bem como "A plataforma tecnológica deve ser compatível com PHP 7 ou superior, Apache 2.4 ou superior, PostgreSQL 9,5 ou superior", e na página 24 o seguinte "Utilizar banco de dados PostgreSQL para a camada de acesso a dados. Prover armazenamento e integridade das informações. Garantir a integridade referencial de registros, não permitindo baixa de dados que tenham vínculo com outros registros ativos e dependentes. Realizar Tuning otimizar o desempenho da base de dados na recuperação ou atualização dos registros.

O Termo de Referência - Anexo I se contradiz 100% quando diz no item 20 da página 24 que o objeto deve ser desenvolvido com Linguagem de Programação Livre e depois diz na pag 27 que o objeto deve utilizar gestor de conteúdo CMS próprio em Zend Framework, bem como na mesma página é determinado a utilização de banco de dados PostgreSQL, e isso **afronta vários princípios da Licitação bem como limita o número de participantes apenas para as empresas que trabalham com Banco de Dados PostgreSQL e Gestor de conteúdo Criados em Zend Framework.**

No caso da Instar trabalhamos com desenvolvimentos feitos em linguagem PHP e Banco de Dados

MySQL:

O PHP (um acrônimo recursivo para "PHP Hypertext Reprocessor", originalmente Personal Home Page) é uma **linguagem interpretada livre**, usada originalmente apenas para o desenvolvimento de aplicações presentes e atuantes no lado do servidor, capazes de gerar conteúdo dinâmico na World Wide Web. Para se ter ideia de como o PHP é eficiente vejamos alguns sites desenvolvidos em PHP **Facebook, Amazon, Yahoo, etc."**

Resposta J – "O edital trata-se de dois itens distintos, e utilizam linguagens de programação distintas, o que também não influenciará na elaboração da proposta, uma vez que é solicitado linguagens de programação não voltadas para um único desenvolvedor."(sic)

Verifica-se que as respostas fornecidas pela Prefeitura às diversas indagações técnicas apresentadas pelo Denunciante foram muito sucintas e genéricas, não respondendo a todos os pontos questionados nos Pedido de Impugnação.

Observa-se ainda, que não houve a publicação da referida impugnação, assim como da respectiva resposta, em atenção aos princípios da publicidade e transparência.

Com relação a definição do objeto, vale citar, a título de ilustração, os incisos I e II do art. 8º do Decreto Federal n. 3.555/2000, bem como o inciso II do art. 3º da Lei Federal n. 10.520/2002:



Decreto Federal n. 3.555/2000

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

Lei Federal nº 10.520/2002:

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

[...]

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

Neste mesmo sentido, vale transcrever o trecho da Consulta n. 849.726, respondida por este Tribunal e de relatoria da Conselheira Adriene Andrade:

O que a Lei de Licitações determina é que o objeto seja descrito de forma a revelar a exata necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se aquelas irrelevantes e desnecessárias, que apenas restringem a competição.

Por outro lado, a indefinição do objeto lesa o princípio da isonomia entre os licitantes, pois, não sendo o objeto claro o suficiente, o licitante não poderá elaborar uma proposta objetiva e, conseqüentemente, não conseguirá plenamente elaborar com precisão os demonstrativos de preços, que é determinação do inciso X do art. 40 da Lei 8.666/93.

A descrição precisa do objeto da licitação, com a indicação de suas características técnicas, visa alcançar plenamente o princípio da igualdade.

Somente de posse de todas as informações sobre o produto a ser licitado é que os interessados poderão disputar o certame em igualdade de condições.

A falta de clareza do objeto da licitação fere o princípio do julgamento objetivo, pois não haverá condições de comparar as propostas ofertadas nem de demonstrar que o preço proposto é compatível.

Resumindo, podemos dizer que a falta de definição correta e clara do objeto da licitação ofende, sobremaneira, o princípio fundamental da licitação, que é a competição. (Grifo nosso)



Assim, conclui-se que a descrição do objeto sem a clareza necessária pode prejudicar a competitividade do certame, em desacordo com o disposto no *caput*, e inciso I do § 1º do art. 3º, da Lei nº 8.666/1993.

No caso concreto, constata-se que apenas a empresa Visão Sistema de Informática Ltda. - ME participou do certame, apresentando proposta somente para o item 1, que trata da “cessão de licença e direito de uso e hospedagem portal (manutenção mensal)”; e para o item 2, que trata do “Portal Transparência em conformidade com a Lei de acesso à informação”, não compareceu nenhum licitante.

Diante do exposto, verifica-se que a especificação do objeto não é precisa, clara e suficiente, fato que acarreta a restrição ao caráter competitivo do certame.

2.1.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Edital do Pregão Presencial n. 045/2017 (Processo Licitatório nº 062/2017), fl. 49/68.

2.1.6 Critérios:

- Lei Federal nº 10520, de 2002, Artigo 3º, Inciso II;
- Consulta respondida pelo TCEMG nº 849726, de 12/06/2013;
- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 3º, Parágrafo 1º, Inciso I, Caput.

2.1.7 **Conclusão:** pela procedência

2.1.8 **Dano ao erário:** não há indício de dano ao erário

2.1.9 **Responsáveis:**

Nome completo: ANDRE CORREA DUARTE

CPF: 05587911667

Qualificação: Pregoeiro

Conduta: Elaborar e assinar edital com falha na descrição e especificação do objeto, fl. 186

2.1.10 **Medidas cabíveis:**

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:



- ✓ Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

2.2 Apontamento:

Direcionamento da licitação para empresa do Rio Grande do Sul devido a exigência editalícia

2.2.1 Alegações do denunciante:

Em síntese, o Denunciante alega, à fl. 01, que o edital especifica que o objeto atenda as exigências TCE-RS, e que, devido a essa exigência seria "provável que só 1 empresa participe e é provável que seja uma empresa do Rio Grande do Sul."

Informa, às fl. 43/44, que, após a realização da licitação no dia 11/08/2017, solicitou a Ata da Sessão para verificar os dados do licitante vencedor.

Afirma ainda que:

Conforme havíamos profetizado em nossa denuncia inicial protocolada em 10/08/2017 sob o nº Protocolo: 498228G64B consta que apenas 1(uma) empresa participou do referido certame e tudo indica ser uma empresa do Rio Grande do Sul, digo que tudo indica pois não Consta na ATA da referida licitação o CNPJ da Empresa vencedora, mas que no Rio Grande do Sul existe uma empresa com o mesmo nome e com o mesmo ramo de atividade.

Além disso, uma empresa que atua no mercado local não saberia quais são as exigências do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e tampouco teria como demonstrar a exigência da página 25 do edital:

A empresa tem em seu portfólio órgãos de mesmo fim que obtiveram o prêmio da transparência realizado pelo TCE ou que tenha atingido nota 10 na avaliação do MPF."

2.2.2 Documentos/Informações apresentados:

Pedido de Suspensão do Edital n. 045/2017, fl. 01 e fl. 42/45;

Edital de Licitação n. 062/2017, fl. 49/68.

2.2.3 Período da ocorrência: 26/07/2017 em diante

2.2.4 Análise do apontamento:

A alínea "a" do item 3.3 - Descrição da Solução Ofertada do Anexo I do edital assim dispõe:

Boas Práticas na Internet: Sistema deve atender exigências estabelecidas pelo tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) na Lei Complementar Federal n. 131/2009 (Lei da Transparência da Gestão Fiscal) e da Lei Federal n° 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI). (sic)

Em manifestação de fl. 162/163, o Prefeito de Maravilhas e o Pregoeiro alegaram que foi um erro material, pois houve um erro de digitação quando da elaboração do edital, sendo que deveria constar "Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais" e não do Rio Grande do Sul, e que este fato foi explicado ao Denunciante. Alegaram, ainda, que não existe a possibilidade de existência de fraude ou "carta marcada", uma vez que a Administração Pública Municipal escolheu a Modalidade de Licitação Pregão Presencial e que foi publicado em jornal de grande circulação.

No entanto, verifica-se que a única empresa participante da licitação foi a Visão Sistema de Informática Ltda. - ME, e é localizada no município de Lajeado pertencente ao Estado do Rio Grande do Sul, conforme previsão do Denunciante e documentos de fl. 240/251, 261 e 267.

Além disso, vale citar a definição de erro material, constante do Processo n. TC 028.079/2013-2 do Tribunal de Contas da União:

O erro material é tido como o erro de fácil constatação, cuja detecção dispensa análise aprofundada, havendo flagrante desacordo entre a vontade da parte e aquilo o que foi manifestado no documento.

No caso concreto, observa-se que o erro alegado gerou dúvidas sobre a obrigatoriedade de serem atendidas as exigências estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, não sendo, assim, entendido como erro de fácil constatação, e que essa exigência editalícia também restringe a competição, contrariando o disposto no *caput* e inciso I do art. 3º, da Lei n° 8.666/1993:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.



§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei n. 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Grifo nosso)

Dessa forma, considerando que não houve a correção do edital para a reparação do erro; que apenas uma empresa participou do certame; e que a empresa era do município do Estado do Rio Grande do Sul; conclui-se pela irregularidade de exigência editalícia que direcione a licitação e restrinja a competição.

2.2.5 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Alínea "a" do item 3.3 - "Descrição da Solução Ofertada" do Anexo I do Edital de Licitação n. 062/2017, fl. 49/68.

2.2.6 Critérios:

Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 3º, Parágrafo 1º, Inciso I, Caput.

2.2.7 Conclusão: pela procedência

2.2.8 Dano ao erário: não há indício de dano ao erário

2.2.9 Responsáveis:

Nome completo: ANDRE CORREA DUARTE

CPF: 05587911667

Qualificação: Pregoeiro

Conduta: Elaborar e assinar o edital com exigência editalícia não pertinente, fl. 186

2.2.10 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- ✓ Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).

III – OUTROS APONTAMENTOS DA UNIDADE TÉCNICA

3.1 Apontamento:

Ausência de ampla pesquisa de preço

3.1.1 **Período da ocorrência:** 26/07/2017 em diante

3.1.2 **Análise do apontamento:**

Após análise da documentação juntada pelo Prefeito Municipal de Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, e pelo Pregoeiro, Sr. André Corrêa Duarte, fl. 162/293, este Órgão Técnico verificou que, na cotação de preços realizada em 12/06/2017, fl. 171, consta apenas um valor para cada item da licitação, sem constar o nome da empresa que apresentou a proposta, e sem detalhamento da prestação de serviço, totalizando R\$ 8.750.000,00, sendo R\$4.200.000,00 para o item 1, e R\$4.550,00 para o item 2.

A ampla pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de procedimentos licitatórios, pois serve de base para verificação da existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no inciso IV, do art. 43 da Lei Federal n. 8.666/93, além de ser necessário para conhecer o mercado e sua amplitude.

Ademais, tem sido orientado ainda, que devem ser adotadas outras fontes como parâmetro, para a obtenção de preços mais próximos da realidade do mercado.

Neste sentido é o entendimento do TCU:

PREGÃO ELETRÔNICO e LICITAÇÕES. DOU de 25.11.2013, S. 1, p. 143. Ementa: o TCU deu ciência à SFA/RJ sobre a impropriedade caracterizada pela não realização de pesquisa de preços, quando da abertura de licitações, com, no mínimo, três empresas para a estimativa do valor de mercado do objeto a ser contratado, descumprindo o disposto no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993 e no art. 30, inciso III, do Decreto n. 5.450/2005, bem como no Acórdão n. 4.013/2008-1ªC (item 1.7.1, TC-021.772/2013-4, Acórdão n. 8.233/2013-1ª Câmara)

Vale lembrar também o que dispõe o art. 4º e art. 8º, *caput* e inciso II do Decreto n. 3555/2000:

Art. 4º A licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.



[...]

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

[...]

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato; (Grifo nosso)

Diante disso, conclui-se pela irregularidade da ausência de ampla pesquisa de preço, e conseqüentemente ausência de parâmetro objetivo para julgamento de ofertas apresentadas, conforme previsto no inciso IV, do art. 43 da Lei Federal n. 8.666/93.

3.1.3 Objeto no qual foi identificado o apontamento:

Cotação de preços, fl. 171

3.1.4 Critérios:

- Lei Federal nº 8666, de 1993, Artigo 43, Inciso IV;

3.1.5 **Dano ao erário:** não há indício de dano ao erário

3.1.6 Responsáveis:

Nome: ANDRE CORREA DUARTE

CPF: 05587911667

Qualificação: Pregoeiro

Conduta: Elaborar e assinar o edital, sem que tenha sido realizada ampla pesquisa de preço.

3.1.7 Medidas cabíveis:

Entende esta Unidade Técnica que as constatações poderão ensejar, observado o devido processo legal, a adoção pelo Tribunal das seguintes medidas:

- ✓ Aplicação de multa de até 100% (cem por cento) de R\$ 58.826,89 (cinquenta e oito mil, oitocentos e vinte e seis reais e oitenta e nove centavos), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (caput e inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 c/c Portaria nº 16/Pres./16).



IV - CONCLUSÃO

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

- ✓ Pela procedência da denúncia no que se refere aos seguintes fatos:
 - A especificação do objeto não é precisa, clara e suficiente
 - Direcionamento da licitação para empresa do Rio Grande do Sul devido a exigência editalícia
- ✓ Pela irregularidade dos seguintes fatos apurados por esta Unidade Técnica:
 - Ausência de ampla pesquisa de preço

V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica:

- ✓ a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG)

Belo Horizonte, 20 de Julho de 2018

Olga Maria de Barros Póvoa
TC-NS-14 – Analista de Controle Externo
Matrícula: 15153