



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo n.º: 1024380/2017
Relator: Conselheiro Durval Ângelo
Natureza: Denúncia
Denunciante: Instar Tecnologia em Informática- Comércio de Equipamentos de Informática Ltda.
Denunciados: Prefeitura Municipal de Maravilhas

RELATÓRIO

1. Denúncia formulada por Instar Tecnologia em Informática- Comércio de Equipamentos de Informática Ltda., com pedido liminar de suspensão do Processo Licitatório nº062/2017, Pregão Presencial nº045/2017, tipo menor preço por item, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Maravilhas, cujo objeto consistia na *“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”*.

2. A empresa denunciante insurgiu-se contra o edital do Pregão Presencial nº045/2017, em razão das supostas irregularidades: i) falta de precisão, clareza e especificidade do objeto do certame; ii) direcionamento da licitação para a contratação de empresa proveniente do Rio Grande do Sul; iii) ausência de ampla pesquisa de mercado. Com a inicial (f.01), vieram os documentos de f.02/37-v.

3. Após o relatório de triagem de f.38/39-v, o Conselheiro Presidente entendeu não estarem presentes os requisitos de admissibilidade para a autuação da documentação instrutória como denúncia.

4. Diante disso, em despacho de f.40, intimou a denunciante para apresentar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

os documentos necessários à admissibilidade da denúncia.

5. Devidamente intimada (f.41), a empresa denunciante apresentou os esclarecimentos de f.42/45 e a documentação de f. 46 a 152.

6. Na sequência, o Conselheiro Presidente recebeu a documentação como denúncia e determinou sua autuação e distribuição (f.153).

7. Em despacho de f.155/156, a Conselheira Relatora indeferiu o pedido liminar de suspensão do certame, em razão da ausência do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Ademais, determinou a intimação do Prefeito Municipal de Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, e do Pregoeiro, Sr. André Corrêa Duarte, para que, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, encaminhassem a esta Corte de Contas a seguinte documentação:

- i) Cópia de toda a documentação relativa às fases interna e externa do procedimento licitatório;
- ii) Esclarecimento (justificativa técnica) referente à exigência constante no item 3.3, “a”, do Termo de Referência;
- iii) Cópia do Comprovante de publicação da eventual anulação ou revogação do certame, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados da respectiva publicação, bem como cópia do edital, no caso de deflagração de novo procedimento licitatório.

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

9. A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em análise de f.296/304-v, entendeu pela irregularidade dos itens editalícios apontados pela denunciante e concluiu pela citação dos responsáveis, a fim de que apresentassem defesa.

10. Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que, em sede de manifestação preliminar (f.307/308), requereu a citação do Prefeito Municipal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, do Pregoeiro, Sr. André Corrêa Duarte, e do Sr. Dirceu Nunes de Faria (representante legal da empresa Visão Sistemas de Informática Ltda.-ME).

11. Em despacho de f.309, o Conselheiro Relator determinou a citação do Prefeito Municipal de Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, do Pregoeiro, Sr. André Corrêa Duarte, e do Sr. Dirceu Nunes de Faria (representante legal da empresa Visão Sistemas de Informática Ltda.- ME), para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentassem defesa e os documentos que entendessem pertinentes, tendo em vista os apontamentos constantes da Denúncia e do relatório técnico.

12. Devidamente citados (f.313/315), o Sr. Dirceu Nunes de Faria (representante legal da empresa Visão Sistemas de Informática Ltda.- ME) apresentou defesa às f. 316/319 e a documentação de f. 320/330; o Pregoeiro Municipal, Sr. André Corrêa Duarte, apresentou defesa de f.331/341, acompanhada dos documentos de f.342/519; e o Prefeito Municipal de Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, apresentou defesa de f.520/530.

13. Em reexame, a Unidade Técnica entendeu pela improcedência quanto às alegações de imprecisão, falta de clareza e especificidade do objeto do certame, bem como entendeu não haver direcionamento da licitação. Contudo, concluiu pela irregularidade da ausência de ampla pesquisa de mercado (f.533/538).

14. Em seguida os autos retornaram ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar - Da alegação de ilegitimidade passiva

15. Em sede de defesa, os jurisdicionados arguíram a preliminar de ilegitimidade passiva.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

16. O representante legal da empresa Visão Sistemas de Informática Ltda.-ME, em defesa de f. 316/319, sustentou, em síntese, que não poderia ser responsabilizado por erros e omissões constantes no edital, uma vez que não houve qualquer ingerência da empresa no processo administrativo que culminou na deflagração do Pregão nº045/2017.

17. Por outro lado, o Pregoeiro Municipal, em defesa de f.331/341, Sr. André Correa Duarte, afirmou que não poderia ser responsabilizado, tendo em vista que não compete ao Setor de Licitações, nem ao Pregoeiro, a elaboração do Termo de Referência, mas apenas sua subscrição e a condução do certame de forma a buscar a contratação mais vantajosa à Administração Pública. Asseverou que a elaboração do edital com a devida especificação do objeto cabe ao órgão requisitante, único que detém conhecimento técnico para se pronunciar sobre o serviço/produto que pretende contratar.

18. Já o Prefeito Municipal, Sr. Diovane Policarpo de Castro, em defesa de f. 520/530, argumentou que as irregularidades apontadas na denúncia não lhe dizem respeito, uma vez que *“aos Servidores Municipais de Maravilhas, do setor de licitações, compete o dever de acompanhar e dirigir os processos licitatórios nas diversas modalidades”*.

19. Pois bem, quanto à análise da legitimidade do representante legal da, entendo que ele tem legitimidade para figurar no processo em virtude da alegação da denunciante de suposto direcionamento da licitação. Ainda que a elaboração do edital e de eventual cláusula que concretize o direcionamento não seja de sua responsabilidade, é necessário que ele integre o processo pois o reconhecimento de ilegalidade levaria à nulidade do procedimento, com responsabilidade aos agentes públicos e também do agente privado beneficiado pelo direcionamento.

20. Logo, deve ser rejeitada a alegação de ilegitimidade ativa do representante da empresa Visão Sistemas de Informática Ltda.- ME.

21. Por seu turno, entendo que o Pregoeiro Municipal e o Prefeito Municipal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

de Maravilhas também são passíveis de responsabilização.

22. Quanto ao Pregoeiro, não há que se falar em ilegitimidade passiva, uma vez que a responsabilidade pelo conteúdo do ato convocatório da licitação é de seu subscritor. Nas palavras de Jair Eduardo Santana: *“Ele é responsável pelo cumprimento da legislação e das regras estabelecidas no edital na etapa externa, pela condução e pela boa orientação dos trabalhos da equipe de apoio.”*¹ Este também é o entendimento deste Tribunal na resposta dada à Consulta nº 862.137.

23. No que diz respeito ao Gestor Municipal, a alegação de ilegitimidade também não merece prosperar. Isso porque apesar da necessidade de descentralizar a administração do município para melhor atender à população e aos serviços públicos dos quais ela se utiliza, entendo que as atividades do poder executivo são de responsabilidade do Prefeito, direta ou indiretamente, seja pelo desempenho de suas funções, seja pelo dever de direção ou supervisão de sua equipe de trabalho.

24. Ademais, o Sr. Diovane Policarpo de Castro, na qualidade Prefeito Municipal, subscreveu o Termo de Homologação e Adjudicação do Pregão Presencial nº045/2017 (f.507/508). É cediço que a homologação do procedimento licitatório representa a aprovação do certame pela autoridade competente.

25. Nesse sentido são as lições de Marçal Justen Filho:

A homologação possui eficácia declaratória enquanto confirma a validade de todos os atos praticados no curso da licitação. Possui eficácia constitutiva enquanto proclama a conveniência da licitação e exaure a competência discricionária sobre esse tema. A homologação é o ato que encerra a licitação, abrindo espaço para a contratação. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15 ed., São Paulo: Dialética, 2012, p.696).

26. Passa-se então à análise do mérito.

¹ SANTANA, Jair Eduardo. Pregão Presencial e Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 129 e segs.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Da falta de precisão, clareza e especificidade do objeto do certame

27. Sustenta a denunciante que a falta de precisão, clareza e especificidade do objeto do certame impossibilitou a formulação de propostas pelas empresas do ramo, a exemplo da própria denunciante. Afirma, que, em razão disso, tentou sanar dúvidas por telefone com o Pregoeiro, Sr. André Correa Duarte, contudo este recusou-se a fornecer as informações necessárias.

28. Informa também que conversou por telefone com o “Sr. Elder” do Departamento de Informática e que este concordou que o edital era insuficiente para a formulação das propostas. Contudo, tal alteração dependia do Pregoeiro, que não o fez.

29. Asseverou que diante da ausência de respostas, elaborou um pedido de impugnação, porém, o referido pedido foi tratado como um mero pedido de esclarecimento pela Prefeitura, remanescendo, ainda, as dúvidas apresentadas.

30. Por outro lado, o Gestor Municipal e o Pregoeiro, em sede de defesa, sustentaram que o edital é claro, preciso e que o Termo de Referência contém todas as informações que o setor requisitante entendeu serem pertinentes e necessárias para a execução do objeto licitado.

31. No presente caso, entendo que razão não assiste à denunciante.

32. O legislador, preocupado com a precisão da definição do objeto a ser licitado, disciplinou no inciso II, do art. 3º, da Lei 10.520/2002, que:

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;

33. Nesse mesmo sentido, o inciso II, do art. 3º, do Decreto Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

nº3.555/00, decreto que regulamenta o pregão no âmbito da União, prescreve que:

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;

34. Não é diferente a conjugação dos arts. 14, 38, caput e 40, inciso I, da Lei nº 8.666, de 21/06/1993, que, juntos, dispõe da mesma forma, ou seja, que o objeto da licitação deva ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara.²

35. Nessa linha de raciocínio, merece destaque os ensinamentos de José Augusto Delgado:

A definição do objeto é condição de legitimidade da licitação sem a qual não pode prosperar o procedimento licitatório, qualquer que seja a modalidade de licitação. É assim, porque sem ela torna-se inviável a formulação das ofertas, bem como o seu julgamento, e irrealizável o contrato subsequente. (DELGADO, 2007)³

36. Como se vê, ao definir de forma correta o objeto a ser licitado, não

² Assim prescrevem os mencionados dispositivos da Lei 8.666/93:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a **adequada caracterização de seu objeto** e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a **indicação sucinta de seu objeto** e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente (...).

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

³ DELGADO, José Augusto. Do conceito de licitação ao seu objeto. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Acesso em: 24 jun. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

somente a Administração beneficia-se dos resultados, obtendo a contratação almejada, mas também os licitantes, pois a eles será possibilitada a compreensão necessária para a formulação das propostas e assegurada a participação isonômica no processo licitatório.

37. Tal é o entendimento do Tribunal de Contas da União consubstanciado na Súmula 177, a saber:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação. Na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada é essencial à definição do objeto do pregão.

38. Em análise do edital do Pregão Presencial nº45/2017, observa-se que a cláusula 1 específica, de maneira clara, os serviços a serem contratados pela Administração Pública Municipal de Maravilhas, confira (f.49):

1. DO OBJETO

1.1 A presente licitação tem por objeto a 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.

1.2 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

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

ITEM	UNID	QUANT	DESCRIÇÃO
01	UNID	7	Cessão de licença e direito de uso e hospedagem (manutenção mensal)
02	UNID	7	Portal da Transparência em conformidade com a Lei de Acesso à Informação

39. Além disso, o anexo I do Termo de Referência constante às f.56/62 possui 13 (treze) laudas que contemplam as especificações técnicas do objeto que as licitantes devem observar tanto na formulação das propostas, quanto na execução dos serviços licitados, após a assinatura do contrato.

40. Diante da suposta ausência de clareza e especificidade do edital, a empresa denunciante elaborou o pedido de Impugnação de f.69/77. Afirmou que a resposta à Impugnação dada pela Administração Pública Municipal foi insatisfatória, remanescendo, desse modo, as dúvidas apresentadas.

41. Após análise da impugnação apresentada pela denunciante, contata-se que os questionamentos feitos pela empresa, por exemplo: *“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?”* (f.72); *“Qual a real necessidade de chamada para streaming de plenária?”* (f.72); *“Acreditamos sim que alguns conteúdos tem a necessidade de relatórios, mas não todos”* (f.73), revelam, na verdade, a discordância da empresa com as exigências editalícias e não, necessariamente, a ausência de clareza do objeto.

42. Ademais, observa-se que a Prefeitura Municipal na “Resposta à Impugnação/ Esclarecimento” de f.84 a 88, respondeu, mesmo que de forma sucinta e objetiva, a todos os questionamentos feitos pela empresa.

43. Confira, a título exemplificativo, alguns dos questionamentos da denunciante, bem como as respostas dadas pela Prefeitura Municipal:

Impugnação de f.69/77	Resposta à Impugnação/ Esclarecimento (f.84/88)
Item "C" (f.72)	Resposta ao item C: A integração com os sistemas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

<p>a) Quais os sistemas que deverão ser integrados ao site quando é dito “integração com sistemas de gestão da Prefeitura ou de terceiros”?</p> <p>b) Quais empresas estão fornecendo os sistemas de gestão da Prefeitura ou de terceiros?</p> <p>c) Estes sistemas permitem a integração com outros sistemas?</p> <p>(...)</p> <p>k) Se as ferramentas de gestão da prefeitura ou de terceiros já disponibiliza o Portal da Transparência como é dito neste item, <u>qual a necessidade</u> de se desenvolver um novo portal como é dito anteriormente no item 30 da pag 24 bem como na descrição do Termo de Referência?</p>	<p>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.</p>
<p>Item "D" (f.72)</p> <p>a) <u>Qual a real necessidade</u> de “chamada para streaming da plenária”? (...)</p> <p>b) <u>Qual a real necessidade</u> de “matérias legislativa”? (...)</p> <p>c) <u>Qual a real necessidade de “comissões”?</u> (...)</p>	<p>Resposta ao item 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.</p>
<p>Item "G" (f.73)</p> <p>b) Que Tipo de relatório deveria ser exibido, por exemplo, nas seguintes páginas:</p> <ul style="list-style-type: none">•Setores?• Páginas dinâmicas?• Galerias de Fotos?• Galerias de Vídeos?• Acesso Rápido?• Turismo?• Mapa do site? <p><u>Acreditamos sim que alguns conteúdos tem a necessidade de relatórios, mas não todos...</u></p>	<p>Resposta ao item G: Serão desenvolvidos dois sistemas distintos, e como citado, deverá ser permitido a emissão de relatórios, independente da área de gestão.</p>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

--	--

44. Certo é que, o objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis à formulação das ofertas, contudo, devem ser afastadas as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição.

45. No caso em epígrafe, verifica-se que, apesar da divergência da denunciante com as exigências editalícias, o edital é preciso e contém todas as informações que o setor requisitante entendeu serem pertinentes e necessárias para a execução do objeto licitado. Além disso, o detalhamento excessivo nas especificações técnicas poderia restringir o caráter competitivo do certame, em ofensa ao disposto no inciso I, §1º, do art.3º, da Lei 8.666/93.

46. Nesse sentido, o Plenário do TCU no Acórdão nº2407, proferido em 06/12/2006, determinou ao Ministério da Integração Nacional que se abstivesse de incluir nos certames, excessivo detalhamento do objeto, de modo a evitar a restrição de seu caráter competitivo:

Observe o disposto nos arts. 3º, 14 e 40, inciso I, da Lei nº 8.666/93, e no art. 3º da Lei nº 10.520/02, abstendo-se de incluir, nos instrumentos convocatórios, excessivo detalhamento do objeto, de modo a evitar o direcionamento da licitação ou a restrição de seu caráter competitivo, devendo justificar e fundamentar tecnicamente quaisquer especificações ou condições que restrinjam o universo de possíveis fornecedores dos bens ou prestadores de serviços o objeto do certame;

47. Posto isso, considero a denúncia improcedente nesse ponto.

Do suposto direcionamento da licitação para a contratação de empresa



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

proveniente do Rio Grande do Sul

48. A denunciante insurge-se contra a alínea “a” do item 3.3 do Termo de Referência, que dispõe a necessidade do objeto atender às exigências estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. Afirmou que tal cláusula indicava o direcionamento do certame para empresa oriunda do referido Estado.

49. Informa, às f. 43/44, que, após a realização da licitação no dia 11/08/2017, solicitou a Ata da Sessão para verificar os dados da licitante vencedora. Afirmou que, conforme suas previsões, a vencedora era proveniente do Rio Grande do Sul.

50. Em defesa de f. 316/319, o Sr. Dirceu Nunes de Faria (representante legal da empresa Visão Sistemas de Informática Ltda.- ME), sustentou o que se segue:

Com relação ao fato de apenas a empresa VISÃO ter apresentado proposta, este está fora da sua esfera de controle. Cabe apenas indagar os motivos pelos quais, mesmo entendendo haver problemas no EDITAL, não apresentou a empresa denunciante a sua proposta para o caso concreto. Vale referir que a denunciante sequer apresentou os documentos para fins de credenciamento, o que poderia ter feito inclusive para, em caso de desclassificação, comprovar suas alegações constantes na denúncia. (grifo nosso)

51. Lado outro, o Pregoeiro Municipal, Sr. André Corrêa Duarte, e o Prefeito Municipal de Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, em defesa de f.331/341 e f.520/530, respectivamente, sustentaram que a referida exigência trata-se de erro material facilmente perceptível. Afirmaram, em síntese, que ao elaborar editais, a Administração Pública utiliza-se de modelos publicados por outros órgãos, assim, o servidor responsável pela confecção do edital provavelmente utilizou algum modelo publicado por órgão do Rio Grande do Sul e, equivocadamente, não alterou esta informação.

52. Alegaram, em linhas gerais, que, o erro material contido no edital, somado a posterior contratação de empresa sediada no Rio Grande do Sul, não são capazes de comprovar o direcionamento sugerido pela denunciante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

53. No caso em apreço, a controvérsia consiste em verificar se a alínea “a” do item 3.3 do Termo de Referência do Pregão Presencial nº045/2017 indica suposto direcionamento da licitação para a contratação de empresa proveniente do Rio Grande do Sul. Diante disso, veja o que dispõe a referida cláusula:

ANEXO I- Termo de Referência

3.3 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO OFERTADA

a) Site de internet para o poder executivo

Boas Práticas na Internet: Sistema deve atender exigências estabelecidas pelo tribunal de contas do Estado (TCE-RS) na Lei Complementar Federal nº131/2009 (Lei da Transparência da Gestão Fiscal) e da Lei Federal nº12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação- LAI).

54. Em análise da cláusula alhures, acolho a tese da defesa no sentido de que se trata de erro material, uma vez que se trata de erro grosseiro, de fácil constatação e que, em regra, não enseja vício ao procedimento, sendo possível sua reparação.

55. *In casu*, é bem provável que o servidor responsável pela confecção do edital tenha se utilizado de algum modelo publicado por órgão do Rio Grande do Sul com o mesmo objeto e, equivocadamente, deixou de alterar tal informação.

56. Contudo, entendo que o erro material em questão resultou em prejuízo à competitividade do procedimento licitatório.

57. Causa estranheza o fato de que a única licitante credenciada e para a qual foi adjudicado o item 01 do objeto do certame tenha sido uma empresa proveniente do Rio Grande do Sul, considerando o universo de potenciais licitantes que atuam no mercado de softwares e serviços de informática no Estado de Minas Gerais e nos outros Entes da Federação.

58. Ressalta-se, ainda, que, em relação ao item 02 do objeto, qual seja, “elaboração de Portal da Transparência em conformidade com a Lei de Acesso à informação”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

não houve qualquer interessado, razão pela qual o certame foi declarado deserto, conforme a Ata da sessão pública de f.392.

59. Somado a isso, entendo que é possível que diante da exigência editalícia, outros potenciais interessados possam ter sido desestimulados a formular propostas, frustrando assim o caráter competitivo do certame.

60. Acrescenta-se que, embora fosse um erro de fácil constatação e retificação por parte do Pregoeiro, uma vez que sua correção não depende de conhecimentos técnicos específicos, este deixou de fazê-lo.

61. Por outro lado, embora a referida cláusula seja restritiva, entendo que o erro material contido no edital, bem como a posterior contratação de empresa sediada em Lajeado (Rio Grande do Sul), não são capazes de comprovar, por si só, o suposto direcionamento sugerido pela empresa denunciante.

62. Ante o exposto, entendo que a cláusula 3.3 do edital do Pregão Presencial nº045/2017 é restritiva, contrariando o princípio da isonomia e o disposto no inciso I, §1º do art.3º da Lei 8.666/93, porém não reconheço indícios suficientes para a configuração do direcionamento e conluio entre os agentes públicos e o agente privado que ensejaria a nulidade do procedimento licitatório e responsabilidade a todos.

Da ausência de ampla pesquisa de mercado.

63. Em sede de defesa (f.316/319), o representante legal da empresa da empresa denunciada, sustentou o que se segue:

(...) tratando-se de licitação para a contratação de serviços que podem ser prestados remotamente, o fato da empresa VISÃOI estar localizada em Lajeado/RS não altera em nada a sua estrutura de custos e, por tal razão, tal fato não afeta o preço de seus serviços. Ademais, considerando que a parte da contratação se refere a licenciamento de software que, no caso da empresa VISÃOI, já foi desenvolvido por completo e é utilizado por diversos clientes, tal custo é padronizado e oscila de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

acordo com os opcionais contratados, não sofrendo alteração por ocasião de localidade e/ou características do contratante.

64. O Prefeito Municipal e o Pregoeiro, sustentaram, em síntese, que, a modalidade de licitação Pregão possui regulamentação específica na Lei Federal nº 10.520, que nada prescreve sobre a obrigatoriedade de realizar cotação prévia de preços, devendo-se aplicar, ao caso, o princípio da especialidade. Afirmam que o Setor Requisitante realizou cotação prévia de preços e obteve o valor médio de R\$600,00 para o Item 1 e R\$650,00 para o Item 2. Ao final, alegaram que não cabe ao pregoeiro ou à autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, considerando a complexidade dos objetos licitados, razão pela qual não deveriam ser responsabilizados por qualquer irregularidade nesse sentido.

65. No caso em apreço, concluo ser indispensável a realização, na fase interna da licitação, cotação ampla e detalhada de preços do objeto a ser contratado, visando aferir a compatibilidade dos preços orçados com aqueles praticados no mercado, conforme previsão no art. 3º, inciso III, da Lei n. 10.520/02 e no art. 43, inciso IV, da Lei n. 8.666/93 , *in verbis*:

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

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

Lei 8.666/93- Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

IV - **verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;**

66. Ademais, este Tribunal de Contas já deliberou no Acórdão do processo nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

1015620, em 2018, sobre a necessidade de ampla pesquisa com, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos:

A realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade, visando garantir um mínimo de segurança ao interesse público, diante da natureza excepcional de inexigibilidade. Ela é constituída de pesquisa de no mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações.

67. Além das cotações prévias de preços, faz-se necessário a demonstração de fontes alternativas de pesquisa (cumulativamente ou não), visando à aquisição dos melhores preços para a administração pública, a saber: a pesquisas de valores adjudicados em licitações de órgãos públicos; valores registrados em atas de SRP; compras/contratações feitas por corporações privadas em condições análogas àquelas da Administração Pública; pesquisas em sítios eletrônicos de compras governamentais de outros entes federados de extratos de publicações contratuais; de vendas efetuadas por fornecedores a entes privados ou públicos; de consultas a revistas especializadas; de questionários, se a pesquisa for feita diretamente no estabelecimento comercial; de ligação telefônica, adotando-se o cuidado de registrar o contato telefônico, dia e hora da ligação e nome do atendente; da internet, entre outros.

68. Contudo, no presente caso observa-se que a Administração Pública Municipal limitou-se a colacionar aos autos uma única cotação à f.171, assinada por um servidor denominado “Otávio”, e que contém apenas a descrição dos produtos e os valores mínimos e máximos que o setor requisitante entendeu serem devidos. Nela, não se verifica qual foi o parâmetro utilizado e não há qualquer justificativa em relação aos preços.

69. Diante disso, concluo pela irregularidade do item.

CONCLUSÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

70. Por todo exposto, OPINO:

- a) Pela procedência parcial da denúncia;

- b) Pela **aplicação de multa** ao Prefeito Municipal de Maravilhas, Sr. Diovane Policarpo de Castro, e ao Pregoeiro, Sr. André Corrêa Duarte, por restringirem a competição no procedimento licitatório regido pelo Edital do Pregão Presencial nº045/2017, bem como pela ausência de ampla pesquisa de mercado, em clara ofensa aos art. 3º, §1º, inciso I, e art.43, inciso IV, ambos da Lei nº. 8.666/93, bem como por infringir o art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/02.

É o parecer

Belo Horizonte, 28 de junho de 2019.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)