



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



02-09-14

JR

=====

073 TC-003422/003/08

Contratante: Prefeitura do Município de Salto.

Contratada: Eicon Controles Inteligentes de Negócios Ltda.

Autoridade Responsável pela Homologação: Mário Ademir do Amaral (Secretário de Finanças).

Autoridades que firmaram o Instrumento: José Geraldo Garcia (Prefeito) e Mário Ademir do Amaral (Secretário de Finanças).

Objeto: Contratação de empresa especializada para licenciamento de uso de sistema, visando à modernização da administração tributária municipal, com geração e controle de ISSQN.

Em Julgamento: Licitação – Tomada de Preços. Contrato celebrado em 03-10-08. Valor – R\$ 636.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no D.O.E. de 10-12-10.

Advogados: Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho, Arilson Mendonça Borges, Marcelo Palavéri e outros.

=====

074 TC-021389/026/08

Representante: Sigcorp Tecnologia da Informação Ltda.

Representada: Prefeitura Municipal de Salto.

Assunto: Possíveis irregularidades ocorridas no edital da Tomada de Preços nº 14/08, realizada pela Prefeitura Municipal de Salto. Justificativas apresentadas em decorrência da assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Renato Martins Costa, publicada no D.O.E. de 10-12-10.

Advogados: Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho, Arilson Mendonça Borges, Marcelo Palavéri e outros.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Versam os autos sobre o **Contrato nº 199/2008**, de 03-10-08 (fls. 549/553), celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO** e **Eicon**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Controles Inteligentes de Negócios Ltda., objetivando a prestação de serviços para licenciamento de uso de sistema, visando à modernização da administração tributária municipal, com geração e controle do ISSQN, com prazo de vigência de 12 meses, no valor global de R\$ 636.000,00.

1.2 O ajuste foi precedido da **Tomada de Preços nº 14/2008** (fls.63/118). O edital de licitação foi devidamente publicado, comparecendo 02 (duas) proponentes, sendo 01 (uma) desclassificada por falta de assinatura de sua proposta técnica.

Após a apreciação e desprovisionamento do recurso interposto, o Secretário Municipal de Finanças homologou o certame e adjudicou o objeto em favor da empresa vencedora (fl. 548).

1.3 As partes foram cientificadas da remessa do ajuste a esta Corte e notificadas para acompanhar os trâmites do processo por meio de publicações na imprensa oficial¹.

1.4 Acompanha o presente processo o TC-021389/026/08, que trata de **Representação**, decorrente de impugnação ao edital, formulada por Sigcorp Tecnologia da Informação Ltda., que contestou as disposições de participação no certame, alegando, dentre outros apontamentos, o direcionamento do instrumento pelo excesso de especificações técnicas.

A matéria, examinada em sede de Exame Prévio de Edital, foi considerada improcedente, entretanto restou *“salvaguardado o exame aprofundado dos aspectos ora afastados para o momento da análise ordinária”* da licitação e do contrato (fls. 214/215 da Representação).

1.5 A instrução da **Fiscalização** (fls. 598/605) concluiu pela irregularidade da matéria em razão das seguintes falhas:

a) desequilíbrio na atribuição dos pesos da proposta técnica (peso 07) e de preços (peso 03);

b) falta de competitividade, pois das 10 (dez) empresas que retiraram o edital houve participação de apenas 02 (duas) interessadas, sendo 01 (uma) desclassificada;

c) desclassificação de uma licitante por ausência de assinatura

¹ Termo de ciência e notificação à fl. 554.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



no documento da proposta técnica, cuja falha poderia ter sido sanada consoante disposição do § 3º do artigo 43 da Lei de Licitações;

d) falta da autorização de abertura do certame;

e) ausência de delegação de competência para o Presidente da Comissão de Licitações assinar o edital e para o Secretário de Finanças homologar o certame e adjudicar seu objeto;

f) inexistência da publicação dos atos de adjudicação e homologação do procedimento, em desalinho com a consulta respondida por este Tribunal no TC-0018267/026/93.

1.6 A **Assessoria Técnica**, ratificando o relatório da fiscalização, propôs a abertura de prazo aos interessados (fls. 611/618). Da mesma forma, manifestou-se a **Secretaria-Diretoria Geral** (fls. 619/620), acrescentando a disposição de data única para a visita técnica; a exigência de certidão negativa de débito junto ao INSS e o FGTS; e a ausência de atribuição de pontos e de critérios objetivos de avaliação das propostas técnicas.

1.7 O Conselheiro Relator, à época, determinou a notificação das partes (fls. 621/622), salientando, ainda, que se justificasse o critério de julgamento por técnica e preço, posto que os serviços, aparentemente, não possuíam natureza predominantemente intelectual, conforme determina o artigo 46 da Lei de licitações e a jurisprudência deste Tribunal.

1.8 A **Prefeitura Municipal de Salto** (fls. 639/678 e documentos de fls. 679/689) sustentou a regularidade dos atos praticados.

Alegou que a distribuição dos pesos entre as propostas de técnica e de preço submeteu-se “*ao juízo de conveniência e oportunidade do Administrador*”, no âmbito de sua discricionariedade, que, de acordo com o caso concreto, define “*quão importante deva ser a avaliação de técnica no contexto do serviço contratado*”. Mencionou precedentes favoráveis desta Casa, bem como a decisão proferida, em sede de Exame Prévio de Edital, no TC-021389/026/08, que acompanha estes autos, que considerou que a distribuição de pesos distintos “*está em harmonia com a disciplina legal e com a jurisprudência dominante neste Tribunal*”.

Sobre a desclassificação de uma proponente por falta de assinatura na sua proposta técnica, aduziu que a assinatura é “*o elemento*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



essencial de formalização da manifestação de vontade, de forma que somente sua presença confere ao texto que lhe antecede a natureza jurídica de documento". Citou jurisprudência de Tribunais de Justiça e lembrou que o edital previa expressamente a necessidade de assinatura no documento de proposta. Salientou que a faculdade prevista no artigo 43, § 3º, da Lei de Licitações "tem como limite questões procedimentais e não a superação de vício quanto a elemento essencial da proposta".

Mencionou que a autorização para abertura do certame se encontra no próprio documento contestado pela fiscalização, relativo ao resumo do aviso do certame (fl. 595), pois, a sua leitura "*possibilita verificar que a redação deste ato, por estilo, consigna a expressão 'encontra-se aberta a licitação', que é equivalente àquela 'autorizo a abertura da licitação', donde a não ocorrência da indigitada falha".*

Arguiu que a delegação de competência para os Secretários Municipais praticarem atos relativos às licitações encontra-se no artigo 2º do Decreto nº 08/2001, juntado às fls. 682/689. Quanto à falta de competência do Presidente da Comissão de Licitações para assinar o edital, requereu o relevamento da falha.

Defendeu a desnecessidade da publicação dos atos de homologação e adjudicação, pois "*não constituem fim em si mesmos, mas concorrem para o ato-fim da licitação, qual seja, a celebração do contrato. Como o extrato do contrato é objeto de publicação, a ausência de publicação destes atos intermediários na imprensa oficial não pode trazer qualquer prejuízo a um terceiro interessado".*

Quanto à visita técnica, asseverou que, entre a publicação do edital e a data prevista para a visita, decorreram 45 (quarenta e cinco) dias, observando o prazo mínimo do artigo 21, § 2º, inciso I, 'b', da Lei de Licitações. Ponderou que o edital veio a público em 07-05-2008, quando o entendimento deste Tribunal "*circunscrevia-se a que a data marcada para sua realização não implicasse diminuição dos prazos do art. 21 da Lei nº 8666/93".*

No que concerne à comprovação de regularidade fiscal perante a União, arrazoou que "*a disciplina editalícia decorre não de voluntarismo da Administração, mas da regulação que a Fazenda Nacional confere à matéria", no sentido de que a prova da mencionada regularidade se dará mediante certidão conjunta emitida pela Receita Federal e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, indicando a situação*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



do contribuinte quanto aos tributos federais e à dívida ativa da União.

Argumentou que os critérios de pontuação da proposta técnica foram previstos nos itens 4.1 e 4.2 do Anexo II do edital (fls. 109/110), que estabelecia 10 (dez) relatórios que o sistema licitado deveria emitir, sendo que cada relatório apresentado somava 20 pontos, podendo a licitante atingir o total de 200 pontos.

Sobre o critério de julgamento aduziu que, à época da contratação, o sistema licitado não estava padronizado no mercado, impondo à Administração o cotejo entre as “diversas soluções técnicas apresentadas pelos licitantes”, fator esse que, por si só, já autorizava a escolha do referido critério. Observou que *“o julgador, ao formar seu juízo no sentido da pertinência ou não da adoção da seleção por técnica e preço, não pode desconsiderar o elemento temporal da questão, ou seja, deve ponderar se, no momento da deflagração do processo licitatório concretamente examinado, já havia as condições de padronização”*. Defendeu, por fim, que a questão estaria preclusa, em razão desta Corte já ter analisado o edital em fase de Exame Prévio, cuja decisão foi pela improcedência desse apontamento.

1.9 A peça defensória juntada nos autos da Representação que acompanha estes autos, reproduziu as justificativas mencionadas.

1.10 Em nova manifestação a **Assessoria Técnica** manifestou-se pela irregularidade da matéria, entendendo que as falhas não foram afastadas (fls. 690/694).

1.11 A **Secretaria-Diretoria Geral** opinou pela irregularidade da licitação e do contrato e pela procedência parcial da Representação, salientando a incompatibilidade do critério de julgamento (técnica e preço) em virtude do objeto não possuir natureza predominantemente intelectual; a ausência de competitividade e a desclassificação de uma proponente por falta de assinatura da proposta.

1.12 A contratada **Eicon Controles Inteligentes de Negócios Ltda.** teve vista dos autos, sem nada acrescentar (fls. 699/700).

É o relatório.



2. VOTO

2.1 Preliminarmente, não procede a alegação de preclusão da matéria afeta à escolha do critério de julgamento pela ‘técnica e preço’.

Referido aspecto não foi objeto específico de impugnação quando da apreciação do Exame Prévio de Edital², que, naquela ocasião, analisou o possível direcionamento do certame, em razão das excessivas especificações técnicas, aliado aos pesos atribuídos às propostas³, questão que alçou *“ao exame do contrato, na via ordinária (...), especialmente diante do número de participantes que acorrerem ao certame e dos resultados efetivamente alcançados pela Administração”*.

A preclusão, bem por isso, não se operou.

2.2 Quanto ao mérito, os óbices suscitados indicam que a licitação e o contrato não apresentam condições de receber o beneplácito desta Corte de Contas, especialmente porque, no presente caso, das 10 (dez) empresas que retiram o edital, apenas 02 (duas) apresentaram propostas, sendo 01 (uma) desclassificada, denotando a existência de dispositivos que extrapolaram os ditames legais que interferiram na isonomia, competitividade e economicidade do certame.

2.3 Não obstante, a instrução processual permite afastar o apontamento sobre a ausência de competência do Secretário de Finanças para homologar o certame e adjudicar seu objeto, tendo em vista a juntada do Decreto municipal nº 08/2001.

2.4 No mais, remanescem questões que comprometeram a atuação administrativa, como é o caso da adoção do critério de julgamento por técnica e preço, como bem expuseram os órgãos técnicos desta Casa.

O procedimento em análise pretendeu a *“contratação de empresa especializada para o licenciamento de uso de sistema visando à modernização da administração tributária municipal, com geração e*

² TC-021389/026/08, convertido na Representação que acompanha estes autos, nos termos do voto do E. Conselheiro Renato Martins Costa (fls. 200/211).

³ Peso ‘7’ para a proposta técnica e ‘3’ para a proposta de preço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



controle do ISSQN”.

Entretanto, é entendimento assente nesta Corte que, em se tratando de serviços de informática, a utilização de julgamento por ‘técnica e preço’ só se mostra viável se o sistema pretendido tiver que ser integralmente desenvolvido para a Administração, configurando-se como produto sem similar no mercado.

Nessa linha, o Anexo I (Especificações do Objeto) lista os atributos que o sistema deve conter e o Anexo II (Especificações Obrigatórias e Pontuáveis do Sistema e Suas Demonstrações Comprobatórias) contempla suas funcionalidades, submetendo uma delas (apenas a geração de relatórios) a pontuação, o que evidencia tratar-se de um sistema já existente.

E mais, estabelecem as disposições de demonstração do sistema, constantes do item ‘1’ do Anexo II (fls. 84/85), que **“A Comissão exigirá, no ato da demonstração que a empresa licitante proceda a abertura de, no mínimo, 6 (seis) empresas através do sistema que será disponibilizado à Administração (...).”** e que **“Essa exigência justifica-se como meio de comprovar, através de simulações, se o sistema ofertado possui os campos mínimos necessários para integrar-se de forma automática ou eletrônica, ao sistema legado da administração, conforme estabelecido no objeto”.** (Grifei). Tais exigências descartam a possibilidade de o certame pretender o desenvolvimento de um novo sistema, e afastam, por consequência, a hipótese do artigo 46 da Lei de Licitações.

2.5 No que se refere à ausência de atribuição de pontos e de critérios objetivos de avaliação das propostas técnicas no Anexo II do edital, vale destacar que, à exceção do previsto no item 4.1, que atribui 20 (vinte) pontos para cada tipo de relatório impresso (num total de 10 relatórios distintos), as demais disposições não possuem condição de serem utilizadas como fator de classificação de propostas, porque seus quesitos buscam apenas aferir se o sistema atende ou não as especificações básicas estabelecidas pela Prefeitura Municipal de Salto, de maneira que inexistente valoração técnica.

2.6 Relativamente à visita técnica, limitada a data e horário únicos, a falha até poderia ser relevada, caso viesse amparada por justificativa técnica, fosse analisada isoladamente e, concretamente, houvesse tido competitividade na disputa, fatos que, neste caso, não ocorreram, a impedir, assim, o relevamento de tal impropriedade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



2.7 A exigência de prova de regularidade junto ao INSS e FGTS através de certidões negativas (item 6.1 'h' do edital) não guarda amparo no inciso IV do artigo 29 da Lei de licitações e não observa a jurisprudência da Casa, na medida em que tal comprovação também pode ocorrer por meio de certidões positivas com efeito de negativas.

2.8 Também não comprovada a delegação de competência para o Presidente da Comissão de Licitações assinar o edital.

Não assiste razão à Origem de que referida delegação estaria na interpretação do § 3º do artigo 3º do Decreto Municipal nº 08/2001⁴, porquanto tal dispositivo legal se refere à sujeição da minuta do edital ao parecer do respectivo Departamento Jurídico.

2.9 Embora a defesa tenha destacado o caráter formal da publicação dos termos de adjudicação e homologação, não é assim que entende esta Corte de Contas, posto já ter decidido em consulta outrora respondida⁵, no sentido de que é obrigatória a publicação da deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.

Do mesmo entendimento, partilhava o ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, ao afirmar que, *“ainda que a lei não diga, o despacho homologatório e adjudicatório, sendo de efeito externo, como é, deve ser obrigatoriamente publicado na imprensa oficial e, se possível, com a convocação do adjudicatário para firmar o contrato nas condições e prazos estabelecidos.”*

2.10 Encerra o juízo de irregularidade a desclassificação de uma das proponentes pela ausência de assinatura de sua proposta técnica (atas às fls. 392 e 507), cuja falta poderia ter sido sanada, inclusive, na própria sessão pública, haja vista que o representante da empresa desclassificada que ali se encontrava, Sr. Evandro Luis Caruso, possuía poderes para tanto

⁴ Decreto 08/2001, § 3º do Art. 3º: *A Secretaria de Administração elaborará a minuta de edital ou carta-convite submetendo-as à aprovação da Secretaria de Assuntos Jurídicos.*

⁵ TC-018267/026/93 – consulta – sessão do Tribunal Pleno de 13/4/94 – DOE de 21/4/94 – Conselheiro Relator Eduardo Bittencourt de Carvalho



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(conforme carta de credenciamento às fls. 273, cujos poderes incluem a apresentação de proposta técnica e comercial).

Além do que, em homenagem à competitividade e à busca da proposta mais econômica e vantajosa à Administração, poderia a Comissão de Licitação ter diligenciado para sanar a falha formal, conforme preconiza o § 3º do artigo 43 da Lei de licitações.

2.11 Quanto à Representação que acompanha estes autos, é certo que na ocasião da apreciação do Exame Prévio de Edital que a antecedeu, o voto proferido pelo Conselheiro Renato Martins Costa, afastou algumas questões, dentre elas, a falha sobre o desequilíbrio na atribuição dos pesos da proposta técnica (peso 07) e de preços (peso 03), aqui apontada pela Fiscalização.

Entretanto, diante das peculiaridades do objeto, as questões sobre as especificações técnicas foram alçadas à análise posterior, pela via ordinária, quando poderiam ser verificadas em face da competitividade do certame e dos resultados efetivamente alcançados pela Administração.

E, ainda que abstraída a questão do não cabimento do tipo de licitação ('técnica e preço') para o objeto pretendido, restou demonstrado que o julgamento das propostas técnicas careceu de critérios mais objetivos de avaliação, o que pode ter agravado as condições de participação no certame em prejuízo de uma maior competitividade e economicidade.

2.12 Diante do exposto, voto pela **procedência parcial** da Representação tratada no TC-021389/026/08, bem como pela **irregularidade** da licitação e do contrato e pela **ilegalidade** dos atos ordenadores das despesas decorrentes, com determinação de adoção das providências previstas no artigo 2º, XV e XXVII, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, devendo a Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar ciência a este Tribunal das medidas adotadas.

Voto, ainda, pela aplicação de pena de multa ao Responsável, Sr. José Geraldo Garcia, Prefeito Municipal à época, nos termos do artigo 104, II, do referido diploma legal, por infração aos dispositivos legais mencionados nesta decisão, que, à vista do valor das despesas efetuadas e de sua natureza, fixo no equivalente pecuniário a 180 UFESP's (cento e oitenta Unidades Fiscais do Estado de São Paulo), a ser recolhida ao Fundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Especial de Despesa deste Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do trânsito em julgado da presente decisão.

Sala das Sessões, 2 de setembro de 2014.

JOSUÉ ROMERO
SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO