



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Tribunal Pleno - **SEÇÃO MUNICIPAL**

Sessão: **26/2/2014**

Exame Prévio de Edital - Referendo e Julgamento

M001 TC-00000558/989/14-1.

Representante: **Fabiano Heitzmann Hirata**

Interessada: Prefeitura Municipal de Vinhedo.

Responsáveis: Milton Álvaro Serafim, prefeito, e Gabriela Reis Ponsancini, pregoeira.

Assunto: Representação contra o edital de pregão presencial nº 1/2014, objetivando a aquisição de licenças de software, com serviços de instalação, manutenção e treinamento.

Valor Estimado: R\$ 1.684.885,89.

Advogado: Nenhum advogado cadastrado.

Relatório

Em exame, Representação formulada por Fabiano Heitzmann Hirata, contra o edital do pregão presencial nº 1/2014, instaurado pela Prefeitura de Vinhedo, objetivando a aquisição de licenças de software, com serviços de instalação, manutenção e treinamento.

A data para abertura dos envelopes foi designada para o dia 05/02/2014, quarta-feira.

A Representação apontou diversos vícios no edital.

Primeiramente, alegou contradição na definição do objeto constante do edital (edital, item 2.1., "a contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças de uso de programas de computador, suporte e manutenção técnica pós-implantação, com todas as características de interoperabilidade, bem como serviços de importação da base de dados atual, conversão para o novo modelo de dados do sistema contratado, instalação, treinamento e suporte de implantação aos usuários") e de seu anexo (anexo II, item 1, "contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças de uso de programas de computadores, constituindo uma solução integrada para as áreas de administração tributária, declaração eletrônica de prestador e tomador de serviços, nota fiscal eletrônica, administração orçamentária e financeira, recursos humanos e folha de pagamento, compras, licitações,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

almoxarifado, patrimônio, atendimento ao município e controle de processos e protocolo, incluindo todas as características de interoperabilidade deste termo e seus anexo").

A diferença entre as duas definições foi apontada pela Representante como circunstância impeditiva para a adequada formulação das propostas.

Ainda sobre o objeto, a Representante alegou que o edital não teria informado a quantidade de licenças a serem instaladas e de usuários a serem treinados, dificultando a mensuração dos custos envolvidos e a consequente formulação das propostas (anexo II, item 5).

De acordo com a Representante, a contradição entre a definição do objeto prevista no edital e em seu anexo, somada com sua especificação deficiente, tornaria imprópria a exigência de capacitação técnica operacional "compatível" com o objeto licitado (anexo II, item 6).

Como o edital não teria precisado adequadamente o objeto da contratação, na visão da Representante, os licitantes não teriam condições de reconhecer o que se consideraria como sendo "compatível" com o objeto licitado para fins de habilitação técnica.

Além disso, a Representante reclamou do prazo exíguo para demonstração do sistema, que demandaria a leitura e compreensão de um manual de interoperabilidade com 141 páginas, e se sujeitaria a avaliação, a ser feita pela Comissão de licitação, sem critérios objetivos definidos (edital, item 8.2.9, e anexo II, item 7).

A Representante questionou também a previsão de visita técnica facultativa, que, no seu entender, deveria ser obrigatória neste caso (edital, item 8.2.8).

Finalmente, pugnou pela irregularidade da previsão do edital que autoriza o licitante a incluir, dentro do envelope de habilitação, documentos relativos a estabelecimento seu que irá executar o contrato, se for o caso (edital, item 8.3.7).

Por derradeiro, afirmou que o pregoeiro, agente que assinou o edital, não deteria competência para tanto, e que a licitação na modalidade de pregão não se aplicaria à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

contratação de serviço complexo, como o ora licitado (edital, item 8.2.8).

Ao final, requereu a sustação cautelar da licitação, para que se determinasse a adequação do edital, de modo a esclarecer: **(i)** quantas licenças do sistema serão implantadas; **(ii)** quantos usuários serão capacitados; **(iii)** quantos equipamentos e serviços serão necessários para a manutenção do contrato; **(iv)** qual a parte que fornecerá os equipamentos e quem fará a manutenção; **(v)** qual a descrição técnica do sistema a ser implantado; **(vi)** será necessária visita técnica; e **(vii)** o procedimento licitatório adequado (pregão ou outro).

Em juízo preliminar, não vislumbrei que os alegados vícios pudessem macular a licitação. Determinei, assim, o arquivamento da representação, em decisão publicada no DOE em 3/4/2014.

Especialmente quanto à quantidade de licenças a serem adquiridas, na decisão de arquivamento reputei suficientes as informações constantes do anexo II do edital.

Neste ponto, porém, a decisão foi agravada (recurso autuado no TC-581/989/14-1).

Reputei conveniente analisar melhor o assunto e dei provimento ao agravo, reformando a decisão de arquivamento unicamente em relação ao ponto combatido, determinado, por isso, a sustação cautelar da licitação, conforme decisão publicada no DOE em 5/2/2014.

Em suas justificativas, a Prefeitura defendeu o edital, esclarecendo que "a contratação almejada (...) descreve a utilização de licenças de uso de software específico, classificado por módulos, de acordo com as necessidades de cada Secretaria Requisitante, destacando, claramente no ato convocatório, que a proposta solicitada é com relação ao custo do Módulo para utilização no período contratual, com pagamento de 12 (doze) parcelas mensais".

Em suma, a Prefeitura alegou que contrataria um único módulo (software), cujas funcionalidades poderiam ser compartilhadas em diversos equipamentos e por diversos usuários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Assessoria Técnica (ATJ) manifestou-se, a pedido do Ministério Público de Contas. Explicou que é possível a instalação de software em único servidor. Porém, para que se tenha acesso a ele por intermédio de outros equipamentos (clientes), é preciso adquirir a correspondente quantidade de licenças. Confira-se:

“De fato em consulta a área especializada desta Corte, obtém-se a informação que atesta a veracidade quanto a possibilidade de instalação do software em um único servidor, o qual poderá ser acessado por diversos equipamentos (clientes).

Porém, não confere o argumento de que nesta arquitetura será utilizada apenas uma licença de uso por Módulo, visto que estas licenças deverão ser feitas para tantos usuários se estimem (sic) que utilizarão o sistema simultaneamente”.

Superadas as demais impugnações lançadas na inicial e não questionadas no recurso, ATJ opinou pela procedência parcial da representação.

O **Ministério Público de Contas** acompanhou o entendimento de ATJ. Consignou que a ausência de informações relativas à quantidade de licenças inviabiliza a adequada formulação das propostas. Anotou, ainda, que o edital omitiu-se ao deixar de prever a quantidade de usuários a serem treinados pelo futuro contratado.

Quanto à demonstração do sistema a ser implantado, o MPC defendeu a necessidade de o edital estabelecer prazo razoável para tanto.

É o relatório.

gjj



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Voto

TC-00000558/989/14-1

Em **preliminar**, peço referendo para a decisão publicada no DOE de 5/2/2014, mediante a qual recebi a matéria como exame prévio de edital e determinei a sustação cautelar do procedimento (cópia da decisão em anexo - doc. 2).

No **mérito**, voto pela **procedência parcial** da representação.

As insurgências afastadas pela decisão de arquivamento, publicada em 4/2/2014, encontram-se superadas, porquanto não foram questionadas pelo recurso interposto.

O edital padece de obscuridade que impede a adequada formulação das propostas. Vê-se que o anexo II do edital abriu margem a diversos entendimentos ao longo da instrução, inclusive de arquivamento inicial da representação.

A Prefeitura se manifestou, alegando que o edital previa a aquisição de um único módulo (software), a ser pago em 12 parcelas mensais, conforme a referência numérica do anexo II.

Os autos foram ao Ministério Público de Contas, que também teve dúvidas, remetendo a questão para análise de ATJ.

Finalmente, ATJ esclareceu que a aquisição de um único módulo impede o atendimento das funcionalidades almejadas pela contratação, demandando, assim, que o edital especificasse a quantidade de licenças a serem adquiridas e instaladas.

As interpretações possíveis acerca de uma informação fundamental para a contratação em exame mostram que o instrumento convocatório padece de vício grave a ser corrigido, mediante a inclusão clara da quantidade de licenças a serem adquiridas.

Ante a necessidade de retificar o edital, proponho que se determine sua correção também para que conste uma estimativa do número de usuários a serem treinados pelo futuro contratado, e que o instrumento convocatório venha subscrito pela autoridade competente, e não por pregoeiro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Em face do exposto, voto pela **procedência parcial** da representação.

Proponho que se determine à Prefeitura de Vinhedo, caso decida proceder à contratação, que:

(a) Corrija o Edital nos termos consignados neste Voto;

(b) Reavalie as demais disposições do Edital, a fim de verificar a sua consonância com a presente decisão, normas de regência, jurisprudência e Súmulas desta Corte; e

(c) Publique novo Edital, com a reabertura do prazo legal, nos termos da Lei Federal n. 8.666/93.

É como voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

DECISÃO DE ARQUIVAMENTO - DOC. 1

Processo: TC-558/989/14-1

Interessados: Fabiano Heitzmann Hirata (RG 25.185.463)

Prefeitura Municipal de Vinhedo (Milton Álvaro Serafim, prefeito municipal, Gabriela Reis Ponsancini, pregoeira)

Valor estimado do contrato: R\$ 1.684.885,89

Assunto: Representação formulada contra o edital do pregão presencial nº 1/2014, cujo objeto é "a contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças de uso de programas de computador, suporte e manutenção técnica pós-implantação, com todas as características de interoperabilidade, bem como serviços de importação da base de dados atual, conversão para o novo modelo de dados do sistema contratado, instalação, treinamento e suporte de implantação aos usuários".

Trata-se de representação formulada por pessoa física, contra o edital do pregão presencial nº 1/2014, instaurado pela Prefeitura de Vinhedo, objetivando a aquisição de licenças de software, com serviços de instalação, manutenção e treinamento.

A data para abertura dos envelopes foi designada para o dia 05/02/2014, quarta-feira.

A representante aponta diversos vícios no edital.

Primeiramente, alega contradição na definição do objeto constante do edital (edital, item 2.1., "a contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças de uso de programas de computador, suporte e manutenção técnica pós-implantação, com todas as características de interoperabilidade, bem como serviços de importação da base de dados atual, conversão para o novo modelo de dados do sistema contratado, instalação, treinamento e suporte de implantação aos usuários") e de seu anexo (anexo II, item 1, "contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças de uso de programas de computadores, constituindo uma solução integrada para as áreas de administração tributária, declaração eletrônica de prestador e tomador de serviços, nota fiscal eletrônica, administração orçamentária e financeira, recursos humanos e folha de pagamento, compras, licitações, almoxarifado, patrimônio, atendimento ao município e controle de processos e protocolo, incluindo todas as características de interoperabilidade deste termo e seus anexo").

A diferença entre as duas definições foi apontada pela representante como circunstância impeditiva para a adequada formulação das propostas.

Ainda sobre o objeto, a representante alega que o edital não teria informado a quantidade de licenças a serem instaladas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

e de usuários a serem treinados, dificultando a mensuração dos custos envolvidos e a consequente formulação das propostas (anexo II, item 5).

De acordo com a representante, a contradição entre a definição do objeto prevista no edital e em seu anexo, somada com sua especificação deficiente, tornaria imprópria a exigência de capacitação técnica operacional "compatível" com o objeto licitado (anexo II, item 6).

Como o edital não teria precisado adequadamente o objeto da contratação, na visão da representante, os licitantes não teriam condições de reconhecer o que se consideraria como sendo "compatível" com o objeto licitado para fins de habilitação técnica.

Além disso, a representante reclama do prazo exíguo para demonstração do sistema, que demandaria a leitura e compreensão de um manual de interoperabilidade com 141 páginas, e se sujeitaria a avaliação, a ser feita pela Comissão de licitação, sem critérios objetivos definidos (edital, item 8.2.9, e anexo II, item 7).

A representante questiona também a previsão de visita técnica facultativa, que, no seu entender, deveria ser obrigatória neste caso (edital, item 8.2.8).

Finalmente, pugna pela irregularidade da previsão do edital que autoriza o licitante a incluir, dentro do envelope de habilitação, documentos relativos a estabelecimento seu que irá executar o contrato, se for o caso (edital, item 8.3.7).

Afirma, por derradeiro, que o pregoeiro, agente que assinou o edital, não deteria competência para tanto, e que a licitação na modalidade de pregão não se aplicaria à contratação de serviço complexo, como o ora licitado (edital, item 8.2.8).

Ao final, a representante requer a sustação cautelar da licitação, para que se determine, ao final, a adequação do edital, de modo a esclarecer as seguintes perguntas: **(i)** quantas licenças do sistema serão implantadas; **(ii)** quantos usuários serão capacitados; **(iii)** quantos equipamentos e serviços serão necessários para a manutenção do contrato; **(iv)** qual a parte que fornecerá os equipamentos e quem fará a manutenção; **(v)** qual a descrição técnica do sistema a ser implantado; **(vi)** será necessária visita técnica; e **(vii)** definir de forma correta o procedimento licitatório.

É o relatório. Decido.

As impugnações não prosperam.

A síntese do objeto constante do item 2.1. do edital propriamente dito e aquela prevista no item 1 do anexo II são descrições sucintas do que a Administração Pública pretende contratar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

A formulação das propostas e a execução do contrato não são feitas a partir da simples leitura dessa descrição sintética. Até porque, o objeto da contratação e suas especificidades não se encerram nessas definições sumárias, que mais servem para que se identifique de imediato do que se trata o edital.

É comum e usual que a descrição pormenorizada do objeto da contratação venha na forma de um anexo do edital, como termo de referência ou projeto básico, conforme o caso.

No caso presente, o anexo II contém o termo de referência e apresenta uma descrição pormenorizada do conjunto de bens e serviços acessórios que constituem o objeto da licitação.

Assim, desde que não exista contradição, pouco importa a descrição sumária do objeto feita pelo edital propriamente dito ou pelo anexo II.

A rigor do que dispõe o § 2º do art. 40 da Lei de Licitações, o anexo integra o edital e é parte dele. Edital e anexo compõem um só documento, que deve ser lido e compreendido em seu conjunto e integralidade.

Diferentemente do que alega a representante, o anexo II mostra uma tabela contendo a quantidade de licenças que serão adquiridas (terceira coluna), e a especificação de cada uma das funcionalidades contratadas (p. ex. para o cadastro de contribuinte, cadastro imobiliário, cadastro mobiliário, auto de infração, etc.).

Inexiste, portanto, obscuridade no objeto ou na exigência relativa à habilitação técnica.

Não vejo previsão descabida ou exagerada no item que prevê ao licitante vencedor o dever de demonstrar o funcionamento do sistema. A medida adotada tem como propósito certificar a capacidade técnica do licitante vencedor, que, por isso, deverá demonstrar que tem condições de atender às necessidades da Administração.

Contrariando o que disse a representante, o anexo II delinea passo a passo as etapas e o conteúdo dessa demonstração, definindo adequadamente os critérios gerais de avaliação (quadros esquemáticos, p. 84).

A exigência de visita técnica é medida discricionária da Administração contratante. Neste caso, ela optou por facultar aos licitantes que escolhessem entre realizar ou não a visita. Não se trata de medida discriminatória, tampouco anticompetitiva. Ao contrário. Na forma em que está posta, a exigência permite que os licitantes interessados realizem a visita, sem prejudicar aos demais.

Vejo como medida de prudência e transparência o item do edital que autoriza o licitante a incluir, dentro do envelope de habilitação, documentos relativos a estabelecimento seu que irá executar o contrato. Trata-se de precaução que inibe fraudes e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

evita que estabelecimentos em situação irregular executem contratos públicos obtidos por outrem mediante licitação.

Certo que o Tribunal tem censurado editais assinados por pregoeiro. No entanto, neste caso específico, esse elemento não me parece suficiente para determinar a sustação cautelar do procedimento, com todas as consequências e custos daí advindos. Não obstante, anoto que o edital identificou os responsáveis pela contratação em seu preâmbulo como sendo o prefeito municipal e o secretário de administração.

Finalmente, sobre a inaplicabilidade do pregão, tema já bastante enfrentado por este Tribunal, abstenho-me de maiores comentários, lembrando que os serviços contratados são comumente oferecidos pelo mercado envolvido, como mostram inúmeros casos que chegam a este Tribunal envolvendo licitações com o mesmo objeto.

Pelo exposto, ausente configuração de ilegalidade manifesta ou de prejuízo à competição - e enaltecendo que se trata de análise restrita aos pontos impugnados -, determino o arquivamento da representação (art. 220, § 1º do Regimento Interno).

Advirto que esta conclusão não significa que a matéria deixará de ser apreciada no futuro, pela fiscalização competente, caso seja efetivamente firmado o contrato, nos termos do disposto no *caput* do art. 113 da Lei de Licitações.

Publique-se.

Ao cartório, para cumprir e dar ciência do fato ao Ministério Público de Contas.

Após o trânsito em julgado, arquivem-se os autos.

GC, 03 de fevereiro de 2014.

ROBSON MARINHO

Conselheiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

DECISÃO DE SUSTAÇÃO CAUTELAR - DOC. 2

Processo: TC-581/989/14-2

Interessados: Fabiano Heitzmann Hirata (RG 25.185.463)

Prefeitura Municipal de Vinhedo (Milton Álvaro Serafim, prefeito municipal, Gabriela Reis Ponsancini, pregoeira)

Valor estimado do contrato: R\$ 1.684.885,89

Assunto: Representação formulada contra o edital do pregão presencial nº 1/2014, cujo objeto é "a contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças de uso de programas de computador, suporte e manutenção técnica pós-implantação, com todas as características de interoperabilidade, bem como serviços de importação da base de dados atual, conversão para o novo modelo de dados do sistema contratado, instalação, treinamento e suporte de implantação aos usuários".

Trata-se de recurso de agravo interposto contra decisão monocrática pela qual determinei o arquivamento de representação proposta contra o edital do pregão presencial nº 1/2014, instaurado pela Prefeitura de Vinhedo, objetivando a aquisição de licenças de software, com serviços de instalação, manutenção e treinamento.

A data para abertura dos envelopes foi designada para o dia 05/02/2014, quarta-feira.

O agravante se insurge contra o seguinte trecho da decisão recorrida:

"Diferentemente do que alega a representante, o anexo II mostra uma tabela contendo a quantidade de licenças que serão adquiridas (terceira coluna), e a especificação de cada uma das funcionalidades contratadas (p. ex. para o cadastro de contribuinte, cadastro imobiliário, cadastro mobiliário, auto de infração, etc.)".

O ora agravante defende que a menção numérica a que o trecho acima se refere, constante da terceira coluna do anexo II do edital em apreço, **não** se refere à quantidade de licenças a serem adquiridas. Corrobora esse entendimento apontando outros itens do edital que reforçariam a obscuridade.

Pede, ao final, a reforma da decisão de arquivamento, para determinar a sustação cautelar do procedimento, em face da ausência de definição, pelo edital, da quantidade de licenças a serem contratadas, do número de usuários a serem capacitados e da quantidade de equipamentos a serem instalados.

É o relatório. Decido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO ROBSON MARINHO

Recebo o recurso de agravo, nos termos do art. 63, II, combinado com o art. 65, do Regimento Interno.

No mérito, dou provimento ao recurso.

Os esclarecimentos prestados pelo recorrente mostram que há fundada dúvida acerca da quantidade de licenças a serem adquiridas, impedindo a adequada formulação das propostas pelos interessados.

A leitura integral do edital e de seus anexos não esclarece quantas licenças a Prefeitura pretende adquirir e em quantos computadores o futuro contratado deverá instalá-las.

O edital é omissivo, a ponto de induzir a erro o julgador, justamente no que mais importa para presente contratação, que é a aquisição dos softwares.

Em face do exposto, reformo a decisão impugnada, e **DETERMINO** à Prefeitura Municipal de Vinhedo que apresente a este Tribunal, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, uma cópia integral do edital em referência, inclusive de seus anexos, para o exame previsto no art. 113, § 2º, Lei Federal nº 8.666/93, **ou, alternativamente**, que certifique a este Tribunal que a cópia do edital acostada aos autos pelo REPRESENTANTE, ora recorrido, corresponde fielmente à integralidade do edital original.

ADVIRTO, ainda, que o descumprimento desta determinação sujeitará os responsáveis, no caso, o sr. Luis Claudio Bili, prefeito municipal, a sra. Zélyde dos Santos Rebouças, pregoeira, a punição pecuniária, com fundamento no art. 104, III, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993.

Finalmente, **DETERMINO** também que o correspondente procedimento licitatório seja susgado de imediato, e assim permaneça até que se profira decisão final sobre o caso, conforme o art. 53, parágrafo único, nº 10, do RITCESP.

Fica a Administração responsável **NOTIFICADA** para apresentar suas justificativas sobre todos os pontos impugnados no mesmo prazo de 48 (quarenta e oito) horas acima fixado.

Ao cartório, para publicar e arquivar.

Antes, porém, junte-se cópia da presente decisão nos autos do processo n.º 558/989/14-1, e prossiga neste.

GC, 04 de fevereiro de 2014.

ROBSON MARINHO

Conselheiro