



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 15/09/2015 – ITEM 100

TC-000419/014/09

Contratante: Prefeitura Municipal de Cruzeiro.

Contratada: Ktech Key Technology Gestão & Comércio de Software Ltda.

Autoridade Responsável pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e que firmou o Instrumento: Ana Karin Dias de Almeida (Prefeita).

Objeto: Prestação de serviços especializados de informática para o fornecimento de Sistemas Integrados de Gestão e Educação Municipal, através de compra do licenciamento de uso por tempo determinado de programas de computador (softwares aplicativos) e serviços, abrangendo instalação, implantação, migração de dados, treinamento e manutenção dos sistemas.

Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 24-04-09. Valor – R\$2.008.846,14. Justificativas apresentadas em decorrência de assinatura de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Antonio Roque Citadini, publicadas no D.O.E. de 19-09-09 e 27-03-14.

Advogados: Benedicto Zeferino da Silva Filho, Magno José de Abreu, Marcelo Palavéri, Francisco Antonio Miranda Rodriguez, Flávia Maria Palavéri e outros.

Acompanha: Expediente: TC-020097/026/11.

Fiscalizada por: UR-14 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame Contrato celebrado entre a Prefeitura Municipal de Cruzeiro e a empresa Ktech Key Technology Gestão & Comércio de Software Ltda., visando à prestação de serviços especializados de informática para o fornecimento de Sistemas Integrados de Gestão de Educação Municipal, através de compra do licenciamento de uso por tempo determinado de programas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

computador (softwares aplicativos) e serviços, abrangendo instalação, implantação, migração de dados, treinamento e manutenção dos sistemas, de acordo com as especificações do anexo I do edital.

O ajuste foi precedido de Licitação realizada na modalidade de Pregão Presencial, com avisos divulgados na Imprensa Oficial do Estado¹ e em jornal de grande circulação².

Para embasar o processo de disputa foram realizadas pesquisas de preços constantes às fls.03/11, nas quais foram levantados os seguintes valores: R\$2.047.920,00³, R\$2.115.820,00⁴ e R\$2.286.650,00⁵, constando dos autos, contudo, orçamento básico elaborado pela Prefeitura somente quanto ao mobiliário e equipamentos a serem utilizados, no valor de R\$236.116,65 (fls.12/14).

Assim, o valor médio pesquisado do objeto foi de R\$2.150.130,00.

¹ Diário Oficial do Estado de 25/03/09 (fl.264).

² Jornal "Vale Paraibano" de 25/03/09 (fl.359).

³ B & F Assessoria e Consultoria - R\$196.320,00 de mobiliário/equipamentos e R\$1.851.600,00 de serviços (fl.04).

⁴ Ktech – Key Technology Ltda. - R\$218.500,00 de mobiliário/equipamentos e R\$1.897.320,00 de serviços (fls.07/08).

⁵ CPD Systems – R\$237.050,00 de mobiliário/equipamentos e R\$2.049.600,00 de serviços (fl.10)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Não foi informado o número de empresas que tiveram acesso ao edital, constando apenas que 02 (duas) se credenciaram e seguiram à fase de lances, registrando como menor preço o valor de R\$2.008.846,14, ofertado pela empresa Ktech Key Technology Ltda., conforme se vê pela Ata da Sessão Pública realizada em 13/04/09 (fls.227/230).

Verificada a conformidade da documentação apresentada, foi a empresa declarada habilitada e, considerado aceitável o valor proposto, o Senhor Pregoeiro adjudicou o objeto à vencedora na mesma sessão.

O procedimento restou homologado pela Prefeita em 15 de abril de 2009 e o resultado foi divulgado no Diário Oficial do Estado em 07/08/09 (fls.231/232).

As partes firmaram o contrato em 24 de abril de 2009, cuja cópia integral se encontra às fls.242/251, enquanto o comprovante de sua publicação resumida no Diário Oficial do Estado, edição de 09 de maio de 2009, está acostado à fl.252-A.

A Equipe de Fiscalização da Unidade Regional de Guaratinguetá – UR-14 elaborou relatório circunstanciado da análise procedida acerca da licitação e decorrente contrato (fls.314/320), nele consignando as seguintes impropriedades: **a) Item 09 -**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

ausência de habilitação do Pregoeiro; **b) Item 11** - o item 2.4 do edital previu que as respostas da Pregoeira às dúvidas e questionamentos suscitados ocorreriam por escrito e seriam encaminhadas ao interessado, bem como fixadas no Quadro de Avisos da Prefeitura Municipal de Cruzeiro, enquanto deveriam ser divulgadas em órgão de imprensa oficial. Já o item 11 do instrumento convocatório determinava que o prazo máximo para início dos serviços contratados seria de 10 (dez) dias a contar da assinatura do contrato (fl.46), enquanto a Clausula IV, item 4.4."a", da minuta do instrumento contratual estipulou prazo de 60 (sessenta) dias, a partir da abertura do Envelope nº 1 – "Proposta de Preços" (fl.115). Houve indeferimento por intempestividade (fls.132/145) do recurso interposto em 08/04/09 (quarta-feira) pela empresa Freire Informática Ltda. (fls.125/131), enquanto a sessão de abertura de propostas estava marcada para o dia 13/04/09 (segunda-feira), com o registro de que o dia 10/04 foi feriado nacional (Paixão de Cristo); **c) Item 12** – consta orçamento básico elaborado pela Prefeitura apenas em relação aos mobiliários e equipamentos, não sendo apresentada planilha relativa aos serviços pretendidos, mas apenas pesquisa de preços realizada junto a três empresas do ramo (fls.03/14). Havia possibilidade de divisão dos itens apontados no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

objeto licitatório, tais como fornecimento de sistemas, equipamentos e mão de obra, medida não adotada pela origem; **d) Item 13** - ausência de publicação do edital em jornal de grande circulação; **e) Item 29** – Homologação – não comprovação da publicação do ato de homologação, contrariando o item 10.3 do edital (fl.45); **f) Item 36** – remessa do contrato para análise após o prazo previsto nas Instruções deste Tribunal; e **g) Item 42** - muito embora o item 12.1.“b”. e “j.” mencionasse a exigência de recolhimento de 2% do valor do ajuste como garantia contratual (fls.46/47), nem a minuta e nem o instrumento contratual fizeram alusão à referida exigência, não havendo comprovação de seu recolhimento.

Concluiu, destarte, pela irregularidade do Pregão e do contrato decorrente.

Diante das falhas apontadas, o eminente Conselheiro Antonio Roque Citadini notificou os interessados para que delas tomassem conhecimento, fixando-lhes prazo para esclarecimentos⁶.

Representado por advogados regularmente constituídos (instrumento de mandato à fl.325), o Município de Cruzeiro apresentou as justificativas e documentos de fls.332/366.

⁶ Prazo de 30 (trinta) dias. Despacho publicado no D.O.E. de 19/09/09 (fl.321).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No que tange à ausência de comprovante de habilitação do Pregoeiro, aduziu constar dos autos a Portaria nº 860/2008, pela qual foram designados os Servidores Daniel Marcelo Werkhaizer Cantelmo e Débora Aparecida Tavares Monteiro, ambos advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, possuindo, portanto, capacidade para o exercício da função para a qual foram designados.

Alegou que a legislação de regência não estabelece as condições exigidas para o exercício da função, invocando como argumento lição do insigne mestre Marçal Justen Filho a respeito do assunto.

Quanto à necessidade de publicação da resposta aos questionamentos em veículo de imprensa oficial, como aludido pela Fiscalização, entendeu tratar-se de medida descabida, uma vez que atrapalharia o andamento do certame licitatório, previsto para tramitar de forma ágil, retirando-lhe a celeridade e rapidez que lhes são peculiares.

Negou haver contradição entre o edital e o contrato, quanto ao prazo previsto no item 11.1 do primeiro (10 dias, a contar da assinatura do contrato, para iniciar os serviços objeto do edital), bem como quanto àquele previsto no item 4.4."a", da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Cláusula IV, o qual previu que: *“o prazo máximo para instalação, implantação, migração de dados e treinamento de usuários será de 60 (sessenta) dias, contados da abertura do envelope nº 01 – “Proposta de Preços”.*

Alegou não haver nenhuma contradição, uma vez que se referem a condições distintas. Enquanto a primeira diz respeito ao prazo para o início dos serviços contratados (10 dias), a segunda estabelece o prazo para instalação, implantação, migração de dados e treinamento dos usuários (60 dias), não se confundindo entre si.

No que tange ao orçamento básico, enfatizou que a Equipe de Fiscalização se equivocou em relação ao preço orçado pela empresa B & F Assessoria e Consultoria, mencionando o valor de R\$1.851.600,00, enquanto o correto é de R\$2.047.920,00 (fl.04).

Esclareceu que a pesquisa tomou por base o preço completo do objeto (mobiliário/equipamentos + serviços), enquanto o orçamento juntado pela origem tomou por base apenas mobiliário/equipamentos, no intuito de melhor verificar o preço de mercado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Quanto à possibilidade de divisão dos itens apontados, disse a origem que entendeu não caber o fracionamento do objeto em fornecimentos de software e de mão de obra.

Afirmou que referida decisão fora baseada em experiência anterior, sendo certo que a análise prévia da utilização dos laboratórios de informática já existentes e implantados constatou que os mesmos não atingiam aos objetivos para os quais foram inicialmente idealizados.

Concluiu que os laboratórios foram subutilizados ou utilizados de forma inadequada por ausência de um projeto abrangente de informática educativa, onde as especificações de *layout*, características técnicas dos equipamentos, aspectos ergométricos (considerando os usuários dos laboratórios), softwares específicos e relações pedagogicamente corretas entre número de usuários simultâneos por máquina (sala de aula x laboratório) fossem consideradas caso a caso (laboratório por laboratório).

Asseverou, ainda, que a reunião dos objetos numa mesma licitação teria sido necessária para viabilizar a padronização dos laboratórios de informática, uma vez que os mesmos possuem dimensões diferentes em cada escola, de forma que sua montagem deveria ser feita pelo mesmo fornecedor do projeto pedagógico, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

forma a garantir os requisitos técnico-pedagógicos e a economicidade na aquisição.

Sustentou, ademais, que tais finalidades não seriam atingidas se realizadas licitações distintas, pois outros fornecedores específicos de móveis não possuiriam o conhecimento técnico pedagógico necessário, nem conseguiriam praticar preços reduzidos para o município, uma vez que os móveis necessários para equipar os laboratórios teriam diferentes dimensões, de acordo com o tamanho de cada escola.

Destacou a diferença entre a aglutinação de serviços distintos em um mesmo objeto e a reunião de serviços e itens integrados, amplamente correlacionados, sustentando ser este último o caso dos autos.

Citou diversos precedentes deste Tribunal.

Visando demonstrar que as publicações do Termo de Homologação e do extrato do contrato ocorreram de forma correta, juntou aos autos os respectivos comprovantes de publicidade, às fls.359/363.

Alegou que a remessa da documentação após o prazo constante das Instruções deste Tribunal não constitui falha grave, possuindo apenas caráter formal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Por fim, sem esclarecer as razões pelas quais o edital previu a exigência de garantia contratual, enquanto o próprio instrumento contratual deixou de consigná-la textualmente, alegou a origem que a contrata apresentou a Apólice nº 745.64.421-7, emitida pela Porto Seguro Cia. de Seguros Gerais, no valor de R\$40.176,92 e com vigência de 24/04/09 a 24/04/2010, referenciando-a como documento nº 03, o qual, no entanto, se refere à publicação resumida do contrato no Diário Oficial do Estado de 09/05/09 (fl.362), destinada à comprovar obediência ao regramento contido no artigo 61, parágrafo único, da Lei 8.666/93, não vindo aos autos, portanto, o comprovante da garantia contratual a que fez menção.

Manifestando-se sobre o acrescido, Assessoria Técnica entendeu insuficientes as justificativas para afastar todas as impropriedades apontadas pela Fiscalização, concluindo no sentido da irregularidade da licitação e decorrente contrato, com o consequente acionamento dos incisos XV e XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls.374/378).

Chefia de ATJ, no entanto, divergiu, entendendo sanadas as falhas relacionadas à publicidade do edital, suposta aglutinação de serviços, prazos de início e de execução dos serviços,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

orçamento básico e publicação do extrato do instrumento, inclusive com a juntada de documentos.

No que tange à garantia contratual, ausência de habilitação do Pregoeiro e encaminhamento intempestivo da documentação a este Tribunal, em seu entendimento seriam questões que não possuiriam gravidade suficiente para comprometer a regularidade da matéria, podendo ser remetidas ao campo das recomendações.

Opinou, destarte, pela regularidade da licitação e decorrente contrato, sem embargo de recomendações para que a Prefeitura de Cruzeiro passasse a observar com rigor a Lei de Licitações e Contratos, bem como as Instruções desta Corte (fls.379/380).

SDG, de sua parte, entendeu necessários esclarecimentos sobre questões até então não aventadas na instrução.

A primeira delas diz respeito à adoção de "pregão", cuja modalidade seria inadequada, uma vez que o objeto pretendido não se amoldaria na definição de "serviço comum".

Observou que a Administração pretendia contratar um sistema integrado de gestão de educação municipal, composto de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

um sistema de gestão laboratorial e informática, com fornecimento de biblioteca educacional, portal virtual, materiais, equipamentos e softwares para realização do serviço e capacitação de professores, consistindo, portanto, em trabalho complexo a ser desenvolvido para atender especificamente a demanda da Municipalidade.

Demais questionamentos dizem respeito às exigências editalícias de cunho potencialmente restritivo, a saber:

- o subitem 2.2 (fl.32) estabeleceu que a visita técnica obrigatória fosse realizada até dois dias úteis antes da data de entrega das propostas; e,
- exigência de demonstração de regularidade fiscal de tributos não pertinentes com o objeto licitado, exigindo a referida comprovação para tributos mobiliários e imobiliários (subitem 7.1.2.b, fl.38), contrariando o entendimento já consolidado por esta Corte de que este tipo de exigência poderia recair apenas sobre os tributos relacionados com o objeto a ser contratado.

Propôs, assim, novo acionamento do inciso XIII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 (fls.381/382).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Assim procedido⁷, compareceu a então Prefeita Ana Karin Dias de Almeida Andrade ofertando os esclarecimentos de fls.389/398.

Quanto à visita técnica, negou ter designado data específica para a sua realização, prevendo o edital que a mesma poderia ser realizada no período de 10 (dez) dias úteis após a publicação do edital, de forma que, no caso concreto, foram concedidos 02 (dois) dias úteis para sua realização.

No que se refere à exigência de prova de regularidade perante a Fazenda Municipal, alegou que, ao prever sua comprovação por meio de apresentação de certidão de tributos mobiliários e imobiliários do domicílio ou sede do licitante, teria agido em estrita observância ao regramento legal.

Nada disse a respeito da modalidade licitatória eleita.

Tornaram os autos à análise de SDG, a qual entendeu elididas as questões relativas à publicidade do certame, propondo seu afastamento.

⁷ Prazo comum de 30 (trinta) dias. Despacho publicado no D.O.E. de 27/03/14 (fl.383).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Já quanto à modalidade licitatória, sua opinião foi no sentido de que a mesma não poderia ser utilizada para a contratação do objeto pretendido.

Aduziu tratar-se de objeto complexo, contemplando a contratação de sistema integrado de gestão de educação municipal, composto de gestão laboratorial e informática, com fornecimento de biblioteca educacional, portal virtual, materiais, equipamentos e softwares para realização do serviço e capacitação de professores, de modo que não seria possível extrair qualquer caráter de padronização e disponibilidade no mercado, a ponto de caracterizá-lo como bem ou serviço comum, na acepção da norma insculpida no artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02.

Asseverou, ademais, que a exigência de visita técnica em prazo exíguo (apenas dois dias antes da abertura dos envelopes, subitem 2.2 do edital, fl.32) e a obrigatoriedade de comprovação de regularidade fiscal de tributos mobiliários e imobiliários (subitem 7.1.2."b", fl.38), são questões que agravariam a situação de irregularidade da matéria, notadamente pelo fato de apenas duas empresas acorrerem ao torneio.

Concluiu, destarte, pela irregularidade da licitação e do contrato, com o conseqüente acionamento dos incisos XV e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

XXVII, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93, com proposta de aplicação de multa ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo diploma legal, por afronta ao inciso I, §1º, do artigo 3º da Lei 8.666/93 (fls.400/402).

Deferida vista dos autos aos patronos da ex-Prefeita Ana Karin Dias de Almeida Andrade, pelo prazo de 10 (dias), registrou-se o comparecimento de pessoa autorizada pelos mesmos, porém nada foi acrescentado ao processado (fls.403/407).

É o relatório.

EJK.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

De fato, o sucesso dos certames licitatórios depende, invariavelmente, da boa participação de interessados, não bastando ampla divulgação do edital, mas também e principalmente, sua adequação à legislação regente e à jurisprudência deste Tribunal, visando atrair o maior número possível de empresas do ramo.

É verdade, também, que este Tribunal já relevou casos em que o instrumento convocatório não atendeu fielmente ao previsto na legislação de regência, nos quais, porém, houve razoável participação de interessados, de modo a garantir a competitividade do certame, o que não é o caso dos presentes autos.

Os argumentos expostos pela contratante e também pela ex-Prefeita na defesa da legalidade do procedimento não merecem prosperar, remanescendo forte o conjunto de impropriedades apuradas na instrução, o qual não deixou dúvidas quanto à irregularidade da licitação e do decorrente contrato.

Como bem exposto por SDG, o objeto em disputa impôs ao licitante a adequação do material pretendido às necessidades da contratante.

Destarte, realmente a modalidade de pregão, embora amplamente recomendada por este Tribunal, neste caso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

específico se revelou inadequada, tendo em vista que o objeto licitado não pode ser considerado comum, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/02, por não possuir *“padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”*.

Agrava a situação de irregularidade o fato de se exigir das proponentes a realização de visita técnica obrigatória até dois dias úteis antes da data fixada para a entrega das propostas e mediante agendamento prévio, cuja comprovação deveria ocorrer por ocasião da entrega da documentação de habilitação, conforme previsto no subitem 2.2 do instrumento convocatório (fls.32/33).

A necessidade de *“Prova de regularidade para com a Fazenda Municipal (mobiliário e imobiliário) da sede ou domicílio da licitante, ou outra equivalente, na forma da lei”*, prevista no subitem 7.1.2.“b” (fl.38), ampliou o rol de impropriedades que maculam o processado, notadamente em razão do seu caráter restritivo.

Acolhendo, pois, as manifestações desfavoráveis da Equipe de Fiscalização, Assessoria Técnica e SDG, **voto pela irregularidade do Pregão Presencial nº 006/2009 e Contrato nº 023/09, celebrado em 24 de abril de 2009 entre a Prefeitura Municipal de Cruzeiro e a empresa Ktech Key**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

**Technology Gestão & Comércio de Software Ltda., acionando,
por conseguinte, o disposto no inciso XV, do artigo 2º da Lei
Complementar nº 709/93.**

**RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro**