



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



TRIBUNAL PLENO - SESSÃO: 03/07/2013
EXAME PRÉVIO DE EDITAL
SEÇÃO MUNICIPAL

(M007)

PROCESSO: TC 000954.989.13-3.

REPRESENTANTE: MARLENE APARECIDA GALIASO.

REPRESENTADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS.

RESPONSÁVEL DA REPRESENTADA: ALDAIR CÂNDIDO DE SOUZA - PREFEITO.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O EDITAL DO PREGÃO PRESENCIAL Nº 22/2013 - PROCESSO Nº 39/2013 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA PARA GERENCIAMENTO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS, ATRAVÉS DE SOFTWARE DE LOCALIZAÇÃO, COM INDEXAÇÃO E GERAÇÃO DE BANCO DE IMAGENS REFERENTE AO ACERVO DE DOCUMENTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS, NAS CONDIÇÕES FIXADAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SEUS ANEXOS.

VALOR ESTIMADO: R\$ 252.000,00

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de representação apresentada por **MARLENE APARECIDA GALIASO**, Vereadora do Município de Pradópolis, contra o Edital do Pregão Presencial nº 22/2013 promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS** cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a implantação de sistema para gerenciamento eletrônico de documentos, através de software de localização, com indexação e geração de banco de imagens referente ao acervo de documentos da Prefeitura Municipal de Pradópolis.

1.2. A Representante insurgiu-se contra o Edital, alegando:

- i) Que o objeto da licitação se mostra confuso, englobando diversos tipos de serviços e fornecimento de materiais, com a fixação de custo estimado de R\$ 252.000,00 para toda a contratação, sem a discriminação dos custos unitários dos componentes do orçamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ii) Que o cronograma de pagamento previsto no item 6 do edital prevê pagamento após a implantação e, após, mensalmente pela locação do software, porém, sem a discriminação dos valores estimados para estes itens, inclusive no modelo de proposta;
- iii) Que, diante de o objeto incluir a digitalização de prontuários médicos, o sistema solicitado pela Administração não atende à Resolução nº 1.821 do Conselho Federal de Medicina e à Lei 12.682/2012;
- iv) Divergências entre a minuta de contrato do edital e o Termo de Referência – Anexo I
- v) Que o edital foi subscrito pelo Pregoeiro e não pelo Prefeito Municipal ou ordenador de despesas.

1.3. Desta forma, a Representante requereu que a matéria fosse recebida como exame prévio de edital, com suspensão liminar do procedimento licitatório, cuja sessão de abertura dos envelopes encontrava-se programada para a data de 23 de maio próximo passado, e, ao final, o acolhimento da impugnação com a determinação de correções no ato convocatório e sua republicação, na forma da lei.

1.4. Na medida em que a data designada para o recebimento das propostas, 23/05/2013, não propiciaria a submissão da matéria ao Tribunal Pleno, nos termos do que dispõe o Parágrafo único do Artigo 221 Regimento Interno desta Corte, por decisão publicada no D.O.E. de 23 de maio de 2013, foi determinada a autuação e registro da matéria como **Exame Prévio de Edital**, bem como a suspensão do andamento do certame, fixado o prazo máximo de 05 (cinco) dias à **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS** para a apresentação de suas alegações, juntamente com todos os demais elementos relativos ao procedimento licitatório.

A matéria foi submetida ao Egrégio Plenário desta Corte em sessão de 05 de junho de 2013, ocasião em que as medidas adotadas em juízo preliminar foram referendadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.5. O prazo fixado à **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS** transcorreu sem apresentação de justificativas e encaminhamento dos documentos afetos ao procedimento licitatório.

1.6. A Unidade Jurídica da Assessoria Técnica, acompanhada da respectiva Chefia, manifestou-se pela procedência da Representação, excepcionando apenas a questão formal não demonstrada de aparente divergência textual na descrição do objeto licitado.

1.7. O Ministério Público de Contas ofertou parecer pela procedência integral da representação e propôs a aplicação de multa, com fundamento no art. 104, III da Lei Complementar Estadual nº 709/93 c.c. art. 224, I do Regimento Interno deste E. Tribunal.

Reconheceu, entre outras impropriedades, que a indefinição do objeto aliada à fixação de custo estimado de R\$ 252.000,00 para toda a contratação configurou descumprimento dos arts. 7º, § 2º, I e II e 40, I e § 2º, I e II da Lei 8.666/93 e, ainda, do art. 3º, II da lei 10.520/02.

1.8. A SDG, por sua vez, afastou a falha concernente à divergência entre a minuta do contrato, o objeto do edital e o termo de referência, mas considerou que as demais insurgências são procedentes e suficientes para impedir o prosseguimento do certame, ofertando manifestação pela procedência parcial da representação.

Observou que, diante da existência de serviços distintos que integram o objeto, sem justificativas técnicas para a aglutinação, o edital deveria ser reformulado a fim de que parte dos serviços fossem licitados separadamente ou que houvesse a devida vinculação com a finalidade desejada.

Salientou ser desarrazoada a exigência de disponibilização de, no mínimo, dois funcionários, mesmo para fins de suporte aos serviços contratados, vez que a forma de prestação deste atendimento insere-se no campo de atuação da gestão empresarial.

Ressaltou ainda a imprescindibilidade da descrição de todos os componentes dos serviços em tantas parcelas quanto forem possíveis, além da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



exposição da estimativa de preços de cada um deles, para viabilizar a correta elaboração das propostas.

Salientou também a necessidade de informação clara no edital de que o processo de digitalização dos documentos atenderá a Resolução CFM nº 1.821/07 e a Lei 12.682/2012.

Por fim, quanto à subscrição do edital pelo pregoeiro, ponderou que suas atribuições limitam-se ao âmbito da fase externa da licitação, não sendo permitido, portanto, assumir as competências previstas no art. 3º, I da Lei 10.520/02.

É o relatório.



TRIBUNAL PLENO
EXAME PRÉVIO DE EDITAL

SESSÃO: 03/07/2013
TC-000954/989/13-3

SEÇÃO MUNICIPAL

2. VOTO

2.1. Trata-se de representação apresentada por **MARLENE APARECIDA GALIASO**, Vereadora do Município de Pradópolis, contra o Edital do Pregão Presencial nº 22/2013 promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS**, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a implantação de sistema para gerenciamento eletrônico de documentos, através de software de localização, com indexação e geração de banco de imagens referente ao acervo de documentos da Prefeitura Municipal de Pradópolis.

2.2. A partir da descrição inserta no Anexo I – Termo de Referência do edital, a Municipalidade de Pradópolis pretende contratar um plexo de serviços destinados a transformar a legislação local, a documentação de despesas e licitações e prontuários médicos e odontológicos em arquivos digitais que passarão a compor um banco de imagens.

Os serviços contemplam o transporte, preparação e separação do material a ser digitalizado; a digitalização dos documentos e a implantação de software que possibilite o acesso às imagens através de busca e a disponibilização das imagens pelo período de 12 meses após a implantação do sistema, inclusive através da internet.

É relevante consignar que o objeto demanda o desenvolvimento de software para o armazenamento e gerenciamento dos dados, o treinamento operacional dos funcionários indicados pela Municipalidade, a prestação de suporte técnico, a disponibilização à Administração de equipe própria ou profissionais para atuar na implantação e migração do sistema e a montagem de sala com equipamentos de última geração nas dependências da Prefeitura.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.3. Nestas condições, a primeira questão que se apresenta, conexas à crítica que a Representante ofertou com relação à descrição do objeto, implica no reconhecimento da **inadequação da modalidade licitatória escolhida para a contratação dos serviços descritos no ato convocatório.**

A descrição do objeto não deixa dúvidas de que não se trata de serviços comuns, pois não há como se vislumbrar a possibilidade de defini-lo objetivamente e com o grau de detalhamento adequado, através de especificações usuais de mercado (art. 1º, Parágrafo único da Lei 10.520/02).

Muito embora nos dias de hoje se admita uma certa flexibilidade da regra do §4º do Artigo 45 da Lei 8.666/93, para que seja admitida a aquisição dos chamados “softwares de prateleira” através de licitação do tipo menor preço, esta excepcionalidade não se aplica ao presente caso.

O objeto do certame consiste no desenvolvimento de um complexo sistema de informática, composto de diversos módulos com múltiplas funcionalidades, além de serviços adicionais de implantação, treinamento e capacitação de servidores, suporte técnico, entre outros.

Esta inadequação se acentua quando consideramos o prazo mínimo entre a publicação do aviso do edital e a data de apresentação das propostas no pregão, que a Lei 10.520/02 fixou em 08 (oito) dias úteis (art. 4º, V).

A adoção do pregão para licitar um objeto com estas características, que incluem o desenvolvimento de softwares e outros serviços correlatos, acaba por tornar bastante exíguo o período que as possíveis empresas interessadas terão para promover levantamentos, pesquisas e outras diligências destinadas à formulação de propostas.

E esta circunstância ocasiona manifesto prejuízo à competitividade e à ampla participação, dificultando as condições à obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.



Desta forma, reconheço ser **descabida a abertura de licitação na modalidade pregão para a contratação dos serviços descritos no Anexo I – Termo de Referência do edital em apreço.**

2.4. Com relação às insurgências colacionadas na representação, excepcionando apenas a questão formal não demonstrada de aparente divergência textual na descrição do objeto na minuta de contrato do edital e no Termo de Referência – Anexo I, acompanhando a unanimidade dos pronunciamentos da Chefia da ATJ, MPC e SDG, considero **procedentes** as demais **impugnações**.

O estabelecimento de custo estimado global de R\$ 252.000,00 para o objeto do presente certame, sem a discriminação dos custos unitários das diversas unidades de serviços que o compõem, demonstra a inobservância às normas dos artigos 7º, § 2º, I e II e 40, I e § 2º, I e II da Lei 8.666/93.

Ademais, é notória a insuficiência da descrição contida no Anexo I do edital para caracterizar o objeto, senão vejamos:

- a) Não há estimativa da quantidade de documentos que serão transportados, preparados, separados e, finalmente, digitalizados;
- b) Não há estimativa da quantidade de imagens de exercícios anteriores e arquivos de dados que deverão ser migradas para o sistema;
- c) O software que se requer o desenvolvimento não se encontra técnica e suficientemente caracterizado com todas as funcionalidades de que necessita a Municipalidade;
- d) As condições para hospedagem das imagens digitalizadas pelo período de vigência do contrato não estão definidas no edital;
- e) Não há detalhamento técnico a respeito das ferramentas de busca de documentos no software que será desenvolvido e na rede mundial de computadores;
- f) Não há descrição e detalhamento técnico do aplicativo que deverá ser fornecido pela contratada para a visualização do acervo;
- g) Não há definição suficiente e previsão dos custos do treinamento dos operadores do sistema e servidores do setor de CPD da Prefeitura. A Municipalidade sequer estimou o quantitativo de servidores que deverão receber o treinamento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- h) Os serviços de prestação de suporte ao usuário igualmente não estão suficientemente caracterizados e não possuem seus custos estimados;
- i) Não há a descrição dos equipamentos que a Municipalidade pretende adquirir da contratada para a montagem da *“sala com equipamentos de última geração nas dependências da Prefeitura Municipal de Pradópolis/SP”*;
- j) A locação mensal de software, prevista no item 6 do edital, não se encontra prevista no Termo de Referência e não possui custos estimados;
- k) Os serviços de manutenção, assistência técnica e atualização de versão dos softwares igualmente não se encontram suficientemente definidos e com seus custos estimados.

Em suma, o Termo de Referência não apresenta as especificações técnicas dos serviços com o nível de descrição e detalhamento necessários, de forma a permitir que se avalie o custo de sua prestação e, por consequência, orientar a formulação de propostas.

Aliás, a falta de informações necessárias para conhecimento de todos os serviços e suas especificações e a ausência de demonstrativos que expressem a composição de todos os seus custos unitários revelam que **o ato convocatório foi lançado à praça sem que fossem percorridas as fases preparatórias do certame, obrigatórias.**

Tal ocorrência, aliada à escolha de modalidade licitatória incompatível com o objeto, conduz ao reconhecimento de que não é possível sanear as impropriedades que maculam o certame através apenas da reformulação de cláusulas selecionadas do edital.

Compete, em face do vulto das ilegalidades constatadas, configuradoras do descumprimento dos artigos 7º, § 2º, I e II e 40, I e § 2º, I e II da Lei 8.666/93 e art. 1º, Parágrafo único da Lei 10.520/02, **ANULAR a licitação** em exame nestes autos.

2.5. E, considerando a hipótese de a Municipalidade vir a novamente promover a abertura de licitação visando a contratação do objeto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



em tela, compete emitir os seguintes alertas relativos às demais insurgências lançadas na Representação:

2.4.1. A **digitalização de prontuários médicos** envolve questões relativas a sigilo profissional e a ética médica, impondo-se a observância das disposições da Lei 12.682, de 09/07/2012 e da Resolução CFM nº 1.821/07, que aprova as normas técnicas concernentes à digitalização e uso dos sistemas informatizados para a guarda e manuseio dos documentos dos prontuários dos pacientes, entre outras disposições.

2.4.2. Além disso, **deve ser evitada a subscrição do edital pelo pregoeiro**, pois suas atribuições limitam-se, à luz da lei de regência, ao âmbito da fase externa da licitação, não sendo a ele permitido, portanto, desempenhar aquelas descritas no art. 3º, I, da Lei federal nº 10.520/02.

Dito de outra forma, compete ao pregoeiro tão somente impulsionar o procedimento licitatório. Transcende suas atribuições iniciar ou encerrar o certame, providência que compete à autoridade responsável ordenadora de despesas.

Sobre a matéria, já há entendimento consolidado no âmbito deste Tribunal, a exemplo do r. voto proferido nos autos do processo TC-1306/989/12-0¹:

“Finalmente, a exemplo do decidido no mencionado processo TC-1077/007/10, considero que há uma limitação das responsabilidades atribuídas ao pregoeiro, sob a luz da Lei 10.520/02, a quem está reservada a tarefa de bem conduzir a sessão pública, em cumprimento da vontade da Administração, personificada nos atos expressos pela Autoridade Superior, a quem cabe autorizar a edição e veiculação do instrumento convocatório.”

“Desse modo, “a subscrição do edital compete à autoridade superior e não ao pregoeiro; é a ela, por força do comando do art. 3º, I, da Lei nº 10520/02, que cabe justificar a necessidade da contratação, definir o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato”.

¹ Sessão do Tribunal Pleno de 19/12/2012 - Acórdão publicado em 22/12/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.6. Ante todo o exposto, e por tudo o mais consignado nos autos, em face da inobservância das normas dos artigos 7º, § 2º, I e II e 40, I e § 2º, I e II da Lei 8.666/93 e art. 1º, Parágrafo único da Lei 10.520/02, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação, **DETERMINANDO A ANULAÇÃO** do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial nº 22/2013, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE PRADÓPOLIS**, bem assim do edital respectivo, sem embargo dos alertas à Origem consignados no corpo do voto..

Por fim, os autos deverão seguir para a Unidade Regional competente desta Corte para as anotações de estilo, arquivando-se o procedimento eletrônico.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO