



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

PROCESSO:	1082/2019
UNIDADE:	Prefeitura Municipal de Porto Velho
SUBCATEGORIA:	Representação
REPRESENTANTE:	Polytec Comércio e Assessoria Ltda.
ASSUNTO:	Possíveis irregularidades no edital de Pregão Eletrônico n. 18/2018 (processo administrativo 02.00061/2017)
RESPONSÁVEL:	Tatiane Mariano Silva – Pregoeira
MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO	Posterior
VALOR DOS RECURSOS FISCALIZADOS	R\$7.041.685,87 ¹
RELATOR:	Conselheiro Francisco Carvalho da Silva

RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de processo instaurado a partir de representação com pedido de tutela antecipatória inibitória (ID 747662), apresentada pela pessoa jurídica de direito privado denominada Polytec Comércio e Assessoria Ltda – Polytec Informática, CNJP n. 84.634.427/0001-31, que noticia possíveis irregularidades no procedimento licitatório do Pregão Eletrônico n. 018/2018/SML/PVH vinculado ao processo administrativo n. 02.0061/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Porto Velho.

2. O objeto da licitação é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de implantação, manutenção, suporte técnico, treinamento para usuários finais e para equipe de tecnologia da informação, customização e serviços de migração de dados do software de Gestão Pública E-Cidade (sob licença General Public License - GPL), disponível no portal do Software Público Brasileiro – SPB.

3. As irregularidades noticiadas na representação, em síntese, foram: a) valor da proposta da vencedora acima das demais; b) tratamento não isonômico; c) impossibilidade de a contratada fornecer o software.

¹ Valor contratado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

4. Diante disso, a representante pugnou pela suspensão da contratação, bem como pela responsabilização dos agentes públicos envolvidos.
5. Submetida à apreciação do conselheiro relator, Francisco Carvalho da Silva, determinou-se a autuação da documentação em processo de representação (ID 753074).
6. Em seguida, em sede da Decisão Monocrática n. 0031/19 (ID 752200), o conselheiro relator decidiu pelo conhecimento da representação e pela não concessão do pedido de liminar. Requisitou, ainda, que o advogado da representante apresentasse o instrumento de procuração devidamente assinado, sob pena de extinção da representação. Posteriormente, determinou o encaminhamento dos autos a esta unidade técnica para análise preliminar.
7. Foi expedido o Ofício n. 0380/2019-DP-SPJ destinado ao Sr. Valnei Gomes da Cruz Rocha, advogado da representante (ID 755018).
8. Em seguida, o Sr. Valnei Gomez da Cruz Rocha apresentou resposta, juntando a procuração (ID 762223).
9. Assim, vieram os autos para análise técnica.

2. ANÁLISE TÉCNICA

10. O Pregão Eletrônico n. 018/SML/2018, ao qual se insurge a representante, encontra-se encerrado e adjudicado no valor total de **R\$ 7.041.685,87 (sete milhões, quarenta e um mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e oitenta e sete centavos)**.
11. O termo de homologação e o extrato de contrato foram publicados no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, respectivamente, em 25 de fevereiro de 2019 (edição n. 2405) e em 11 de abril de 2019 (edição n. 2436), conforme consta no ID 839035. O contrato consta nas páginas² 5-16 do ID 762223.
12. A fim de instruir os presentes autos, esta unidade técnica diligenciou no sentido de obter documentos do processo administrativo em que se processou a licitação (ID's 855436, 855437 e 855438).

2.1. Do valor contratado

13. É necessário ressaltar que a representante não aponta irregularidades ou nulidades aos termos do edital propriamente dito, mas na execução do procedimento licitatório em sua fase externa. Nesse sentido, frise-se que a presente análise se restringe aos fatos narrados na representação, o que não impede a persecução de irregularidades que sejam eventualmente detectadas em fiscalizações futuras.

² Também juntado nas págs. 513/535 do ID 855438



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

14. Um dos apontamentos da representante refere-se ao valor ofertado pela empresa vencedora, superior **quando em comparação** com o proposto pelas demais licitantes, o que configuraria dano ao erário.

15. De acordo com a “Ata da Sessão Pública do Pregão” (págs. 19-25 do ID 747662), ao abrir as propostas das licitantes, verificou-se que cinco empresas participavam do certame:

Data-Hora	Fornecedor	Proposta
22/11/2018 09:49:49:314	DBSELLER SERVICOS DE INFORMATICA LTDA	R\$ 7.774.007,50
13/11/2018 13:47:36:147	CONSULT MIDIA COMERCIO E SERVICOS DE INFORMATICA E	R\$ 3.380.944,68
08/11/2018 17:55:18:392	BRASO SOLUCOES TECNOLOGICAS LTDA ME	R\$ 6.980.000,00
13/11/2018 13:44:56:804	JHE COMUNICACAO LTDA	R\$ 3.380.944,68
21/11/2018 19:50:54:084	SERGIO RICARDO NAVARRO	R\$ 6.876.051,00

16.

17. Após abertura das propostas, **iniciou-se a fase de lances**. Finalizada esta, a classificação das propostas ficou da seguinte forma (vide a referida ata – págs. 19-25 do ID 747662):

Data-Hora	Fornecedor	Lance
22/11/2018 12:24:49:910	SERGIO RICARDO NAVARRO	R\$ 3.160.000,00
22/11/2018 12:24:59:776	BRASO SOLUCOES TECNOLOGICAS LTDA ME	R\$ 3.161.980,00
22/11/2018 12:24:34:525	CONSULT MIDIA COMERCIO E SERVICOS DE INFORMATICA E	R\$ 3.161.999,99
13/11/2018 13:44:56:804	JHE COMUNICACAO LTDA	R\$ 3.380.944,68
22/11/2018 11:46:29:743	DBSELLER SERVICOS DE INFORMATICA LTDA	R\$ 7.770.000,00

18. De fato, pode-se verificar considerável diferença de preços entre as quatro primeiras colocadas e a última. Das primeiras, foram todos na ordem dos três milhões. Desta, de sete milhões.

19. Por ter apresentado o menor preço, a licitante Sérgio Ricardo Navarro ME foi convocada para apresentar a proposta de preços escrita e documentos habilitatórios. A documentação foi encaminhada à administração municipal, via e-mail (págs. 2-3 do ID 855436).

20. Por meio do Ofício n. 1055/GAB/SML (pg. 67 – ID 855436), a pregoeira, senhora Tatiane Mariano, encaminhou a documentação recebida (págs. 4-66 do ID 855436) para a Coordenadoria Municipal de Tecnologia da Informação, Comunicação e Pesquisa (CMTI) para fins de análise quanto aos atestados de capacidade técnica e quanto à exequibilidade dos preços ofertados. A pregoeira pontuou que o preço proposto pela licitante estava em torno de 50% do estimado para a licitação.

21. Também foi solicitada análise da documentação para fins de qualificação econômico-financeira (pg. 68 – ID 855436)⁵.

⁵ Consoante parecer contábil, a Sérgio Ricardo Navarro foi considerada habilitada quanto ao aspecto econômico-financeiro (págs. 69-70 do ID 855436)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

22. Posteriormente, em 26/11/18, a licitante Sérgio Ricardo Navarro ME encaminhou, em momentos distintos, atestados retificados (vide e-mails às págs. 76-81 do ID 855436).

23. Realizada análise na documentação da Sérgio Ricardo Navarro, verificou-se que os documentos apresentados não eram suficientes para comprovar qualificação técnica nos termos exigidos no edital, de acordo com “Relatório de Resultado de Diligência e Análise Preliminar de Documentos de Habilitação e Propostas de Preços (págs. 83-91 do ID 855436), datado de 27/11/18. **Em razão disso, a pregoeira decidiu promover diligência, solicitando outros documentos da referida licitante.**

24. A documentação solicitada em sede de diligência foi apresentada (pg. 132 – 176 do ID 855436) e submetida à nova análise técnica. O resultado dessa análise consta no documento denominado “Relatório de Resultado de Diligência” (pg. 178-189 do ID 855436), **datado de 05/12/18**, cuja conclusão foi pela inabilitação da Sérgio Ricardo Navarro ME pelos seguintes motivos:

(...)

Ante aos fatos acima, considerado que mesmo após realização de diligências não restou demonstrado o atendimento ao disposto nos subitens **10.4.2**, notadamente por não comprovar a execução de serviços nos quantitativos mínimos descritos em qualquer dos subitens **10.4.2.1 (900 UST's, 10.4.2.2 (1.000 horas) ou 10.4.2.3 (500 Pontos de Função)**, bem como, por não comprovar o atendimento ao disposto nos subitens **10.4.5**, relativo à comprovação de **que prestou serviço semelhante no sistema e-cidade, especificamente nos módulos Tributário, Financeiro**, decido **INABILITAR a Empresa Navarro Ricardo Navarro ME**, com fulcro nos Princípios da Vinculação ao Instrumento Convocatório, Isonomia e Legalidade, adotando ainda as providências no sentido de comunicar os fatos descritos neste Despacho à Autoridade Competente e ao Ministério Público de Rondônia, para as apurações devidas. (destaques no original)

25. Com a inabilitação da Sergio Ricardo Navarro ME, o passo seguinte era a convocação da 2ª licitante com menor preço, no caso, **Brasão Soluções Tecnológicas Ltda. ME**. No entanto, em 07/12/18, referida empresa encaminhou à Administração Municipal, via e-mail, **pedido de desistência no certame licitatório**. A justificativa para tanto foi (págs. 196-197 do ID 855436):

(...) vem através desta solicitar desclassificação de nossa proposta, haja visto que que (sic) na revisão dos quantitativos exigidos no edital fora contatado que volume inferior ao solicitado a atestação de capacida (sic) técnica, sendo assim não conseguiremos atender plenamente ao que solicita o edital.

26. No mesmo dia, a pregoeira Tatiane Mariano informou referida licitante que a desistência dela era passível de sanções, nos termos da legislação vigente. De todo modo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

considerando o não atendimento às exigências editalícias, a pregoeira aceitou o pedido de desistência⁶ (pg. 198 – ID 855436).

27. Com a eliminação das duas primeiras colocadas, a próxima medida era a convocação da terceira colocada: Consult Mídia Comércio e Serviços de Informática.

28. Vale ressaltar que quando da abertura das propostas, as empresas Consult Mídia Comércio e Serviços de Informática e JHE Comunicação Ltda. ofertaram valores idênticos para o objeto licitado: R\$3.380.944,68 (vide ata da sessão – pg. 19 do ID 747662).

29. Após a etapa de lances, a Consult Mídia acabou abaixando sua proposta, sendo, assim, classificada em 3º lugar e a JHE em 4º.

30. Antes mesmo da inabilitação da Sergio Ricardo Navarro ME (1ª colocada), a comissão de licitação recebeu, **em 22/11/18**, em resposta a questionamento feito pela pregoeira do certame, o e-mail identificado como “gustavo@consultmidia.com.br” (pg. 71 – ID 855436):

Boa tarde, referente ao pregão 182018, informo que sou prestador de serviços na operação de pregões eletrônicos de 2 empresas sendo ConsultMidia que atua no seguimento de tecnologia e da JHe Comunicação que se trata de uma empresa de Marketing. No momento de cadastramento das propostas eu estava logado com a JHE que é uma empresa que não atende o objeto desta licitação e acabei fazendo o cadastro com o login da JHE, quando percebi o erro, devido a JHE não atender o seguimento deste pregão, fiz o cadastro então com a empresa que atenderia o objeto que é a consultmidia.

31. O e-mail acima, trata-se, na verdade, de pedido de desistência de participação da licitação por parte da JHE.

32. Foram realizadas pesquisas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), acerca da composição societária da Consult Mídia Comercio e JHE Comunicação Ltda., cujo relatórios foram anexados ao processo administrativo (pgs. 73-75 do ID 855436).

33. No já mencionado “Relatório de Resultado de Diligência e Análise Preliminar de Documentos de Habilitação e Propostas de Preços” (págs. 83-91 do ID 855436), a

⁶ Assim escreveu a pregoeira: “Ante o exposto, entendo que o fato de sua Empresa não atender às exigências contidas em Edital de Licitação é motivo suficiente para aceitar o pedido, uma vez que não há como obrigá-lo a seguir no certame e, não há motivos para reiterar o pedido de envio da documenta e proposta, já que se anteciparam em comunicar que não cumprem ao Edital. No entanto, informo desde logo que, de acordo com o disposto na legislação e no instrumento convocatório, sua Empresa estará sujeita à aplicação de penalidades e que o caso será objeto de comunicação à Autoridade Competente, para que no âmbito de suas competências, proceda as apurações devidas, das quais poderão resultar as penalidades previstas na Legislação e no Edital de Licitação, garantida a ampla defesa e o contraditório.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

pregoeira dedicou um tópico para a situação envolvendo a Consult Mída (3ª colocada) e a JHE Comunicação (4ª colocada).

34. Após relatar as diligências realizadas e expor seus fundamentos fáticos e jurídicos, a pregoeira decidiu desclassificar ambas licitantes por descumprimento ao item 5.1.5 do instrumento convocatório⁷. Ademais, a pregoeira informou que a autoridade superior seria comunicada a respeito dos fatos apurados, para deliberação sobre instauração de processo administrativo em face da Consult Midia e JHE Comunicação.

35. Com a eliminação das 3ª e 4ª, restava chamar a 5ª e última colocada: DBSeller Serviços de Informática Ltda, o que foi feito. Ao final, foi ela a contratada pela administração municipal.

36. De fato, o valor proposto pela vencedora foi superior ao das demais licitantes. **Ressalte-se, no entanto, que o valor dela estava dentro do estimado para a licitação.** Nesse ponto, oportuno mencionar processo anterior instaurado nesta Corte para análise da legalidade do edital do pregão eletrônico n. 018/2018.

37. A representante anexou junto à sua representação a primeira versão do edital do Pregão Eletrônico n. 018/2018 (págs. 33-185 do ID 753077). O valor estimado para a contratação naquela ocasião era de R\$3.380.944,68 (pág. 37 – ID 753077).

38. Quando da publicação do referido edital, esta Corte de Contas instaurou o **Processo n. 837/18 para análise quanto à legalidade**. Além disso, esta Corte recebeu representações em face do referido certame, as quais foram apensadas àquele processo.

39. Um dos pontos discutidos naquele processo foi o valor estimado para a licitação. Identificaram-se irregularidades no procedimento de estimativa de preços realizada pela Prefeitura de Porto Velho capazes de levar à prática de preços considerados inexequíveis, prejudicando, assim, a viabilidade do futuro contrato. Em razão disso, determinou-se que o procedimento fosse corrigido.

40. Após regular instrução processual, verificou-se que a irregularidade atinente à estimativa de preços foi sanada pela administração municipal, ante a realização de novo procedimento escoimada das falhas identificadas. Ademais, verificou-se alterações no termo de referência que demandaram retificação do procedimento de estimativa de preços.

41. Em razão da correção das irregularidades, esta Corte autorizou a continuidade do certame. Levado a julgamento, este Tribunal considerou **formalmente legal** o edital do Pregão Eletrônico n. 018/2018 (vide Acórdão APL-TC 00065/19 – processo n. 837/18).

42. Retomado o certame, foi republicado o edital retificado (ID 839074), cujo valor estimado, após correções apontadas por esta Corte e retificação do termo de referência,

⁷ 5.1.5 Qualquer elemento que possa identificar a licitante importa desclassificação da proposta, sem prejuízo das sanções previstas nesse Edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

ficou em R\$7.774.807,50 (sete milhões, setecentos e setenta e quatro mil, oitocentos e sete reais e cinquenta reais).

43. Antes de realizada a sessão, a Prefeitura publicou o documento denominado “2ª ERRATA AO EDITAL” (ID 839088), retificando o valor estimado da contratação para R\$7.774.007,50 (sete milhões, setecentos e setenta e quatro mil, sete reais e cinquenta centavos).

44. **Desse modo, quando da efetiva disputa, o valor estimado da contratação já não era mais aquele do edital anexado aos autos pela representante (págs. 33-185 do ID 753077), mas sim o do edital retificado (ID 839074).**

45. Consoante o Acórdão n. 3.381/2013 do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), “o preço estimado pela administração contratante, em princípio, é aquele tido por aceitável ou o máximo que ela se disporá a pagar na contratação pretendida, fazendo com que todos os esforços de negociação com os licitantes se desenvolvam em torno dessa importância”.

46. No caso em análise, o valor inicial ofertado pela licitante vencedora foi de R\$ 7.774.007,50, mesmo valor estimado pela administração. Após fase de lance/negociação, o valor foi reduzido para R\$ 7.770.000,00 (v. relatório de análise de habilitação, proposta de preços e documentação complementar). **Por fim, o valor total final para execução dos serviços da proposta vencedora ficou em R\$ 7.041.685,87.**

47. Cumpre ressaltar que assim como é vedada contratação por preço superior ao de mercado, a Administração Pública não pode contratar bem ou serviço por preço irrisório/inexequível⁸.

48. Um dos objetivos de um certame licitatório é a “seleção da proposta mais vantajosa para a administração” (art. 3º, *caput*, da Lei n. 8.666/93). Proposta mais vantajosa não é sinônimo de proposta com menor valor.

49. É bem verdade que o critério de julgamento, na modalidade pregão, é o menor preço. Isso não significa, contudo, que quem apresenta o menor preço será automaticamente o vencedor do certame. É necessário comprovar que o preço é exequível e aptidão do futuro contratado para o desempenho das obrigações contratuais. Somente com o atendimento dessas duas características, a proposta mais vantajosa estará caracterizada.

50. No caso em tela, o valor da empresa vencedora está dentro do estimado e ela comprovou atender às exigências do edital.

⁸ §3º do art. 44 da Lei n. 8.666/93: “Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração (Redação dada pela Lei n. 8.883/94)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

51. O fato de a representada não ter ofertado nenhuma proposta na fase de lances, como argumenta a representante, não invalida o procedimento.
52. No processamento do pregão, há etapas distintas até que se chegue ao vencedor do certame. Dentre elas, citam-se a fase de abertura de propostas e a fase de lances.
53. O que garante a participação da licitante no certame é o oferecimento da proposta no prazo de recebimento, ou seja, deve apresentar o valor que propõe contratar com a administração até a data estabelecida para tanto (vide item 5.1 do instrumento convocatório – pg. 6 do ID 8398088).
54. Nos termos do edital, a data limite para acolhimento das propostas (pg. 3 – ID 839088) foi 22/11/18, às 11h (horário de Brasília). As interessadas em participar do certame tinham, obrigatoriamente, de ofertar até essa data e horário a proposta inicial. Ressalte-se, até esse momento, os valores ofertados pelas licitantes **não** são conhecidos/revelados.
55. No mesmo dia 22/11/18, a administração fez, nos termos do item 5.2 do edital, a “abertura” das propostas, ocasião em que se conheceu o número de participantes e o preço ofertado por cada um deles. A partir de então, não era permitido o ingresso de mais nenhuma licitante.
56. Ultrapassada essa etapa, deu-se o início a fase de lances⁹. Nesse momento, as licitantes puderam abaixar, **se assim quisessem**, a proposta apresentada. Nesse sentido dispõe o instrumento convocatório:

5.2. DA ABERTURA DAS PROPOSTAS E SESSÃO PÚBLICA DOS LANCES

5.2.1. Abertura da sessão pública deste Pregão, conduzida pelo Pregoeiro, ocorrerá na data e na hora indicada no preâmbulo deste edital, no sítio www.licitacoes-e.com.br.

5.2.2. Durante a sessão pública, a comunicação entre o Pregoeiro e as licitantes ocorrerá exclusivamente mediante troca de mensagens, em campo próprio do sistema eletrônico.

5.2.3. Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance registrado, vedada a identificação do licitante.

5.2.4. Os licitantes poderão oferecer lances menores e sucessivos, observados o horário fixado e as regras estabelecidas no edital.

5.2.5. O licitante somente poderá oferecer lance inferior ao último por ele ofertado e registrado pelo sistema eletrônico. (Negrito no original. Sublinhamos)

⁹ Os lances ofertados pelas licitantes podem ser visualizados nas págs. 471/473 do ID 855438.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

57. Observe que, de acordo com o item 5.2.4 acima, nenhuma licitante é obrigada a ofertar lance nessa fase como condição para permanecer no certame. Obviamente que quem permanece inerte, ou seja, não oferece lance menor ao da proposta inicial, assume o risco de ser derrotado pelas outras interessadas.

58. Os lances ofertados pelas licitantes estão acostados nas páginas 471-473 do ID 855438. Verifica-se que aberta a fase lances, a DBSeller ofertou apenas um lance, ocasião em que baixou seu preço de R\$7.774.007,50 para R\$7.770.000,00.

59. As licitantes Consult Mídia, Sérgio Ricardo e Brasão Soluções, por outro lado, ofertaram diversos lances.

60. O fato de DBSeller ter ofertado apenas um lance nessa fase não configura, por si só, qualquer irregularidade.

61. Ainda quanto ao apontamento concernente ao preço, a representante aborda outra questão: o quantitativo de mão de obra a ser disponibilizado pela contratada. Segundo ela, o edital prevê determinado número de profissionais a ser utilizado pela contratada. Na proposta aceita pela administração, no primeiro ano a contratada terá determinado número de profissionais. No segundo ano será reduzido esse quantitativo, no entanto, continuará a receber o mesmo valor do primeiro ano.

62. Alega a representante que a redução do número de funcionários sem redução da remuneração a ser paga pela Prefeitura é claramente danosa; e que o instrumento convocatório não permite a alteração do quantitativo de funcionários.

63. Extrai-se do Ofício n. 33/DQG/CMTI/SGG (pg. 173 do ID 855438) que, de fato, o número de funcionários a ser empregado no primeiro ano será maior do que no outro. Segundo análise da CMTI, tal sistemática ocorrerá tendo em vista que o serviço de implantação de sistemas, por ser mais complexo, será realizado no primeiro ano da execução contratual.

64. O contrato em análise terá a vigência de 24 meses (cláusula 5ª do contrato – pg. 517 do ID 855438) e envolve 5 (cinco) serviços diferentes, consoante item 1.2 do Termo de Referência (TR):

- Serviço 1: mentoring para capacitação dos servidores da CMTI;
- Serviço 2: implantação de sistemas (com e sem migração);
- Serviço 3: capacitação de usuários do sistema;
- Serviço 4: suporte assistido e manutenção corretiva mensal;
- Serviço 5: manutenção evolutiva e desenvolvimento de novas funcionalidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

65. De acordo com o item 3 do Anexo A do TR (págs. 20 e ss. do ID 894644), a equipe técnica mínima a ser disponibilizada pela contratada deve ser composta dos seguintes profissionais: coordenador do projeto, arquiteto de solução, analista de implantação, analista programador, especialista DBA e analista de processos.
66. O item 4.7 do Anexo A do TR (pg. 22 – ID 894644) estabelece que a contratada “deverá dimensionar a sua equipe, de forma a atingir os acordos de níveis de serviço e cronograma a serem descritos no Termo de Referência”.
67. Pode-se ver que, diferentemente do alegado pela representante, o instrumento convocatório não estabeleceu número fixo de funcionários a ser disponibilizado pela contratada.
68. Para cada serviço, a administração estimou o valor a ser gasto (vide “Planilha de Preços Máximos Estimados pela Administração” – pag. 26/27 do ID 839088) e prazo para execução de cada um deles (vide Cronograma de Execução dos Serviços – págs.53 do ID 894644). A forma de remuneração de cada um deles também varia: por demanda, módulo ou mensalmente.
69. O serviço 2 (implantação de sistemas com e sem migração de dados) é por módulo, ou seja, a administração pagará apenas com a efetiva implantação do sistema. O serviço 3 (capacitação do usuário) é por demanda/turma; o serviço 5, por sua vez, será remunerado por meio da métrica Unidade de Serviço Técnico (UST). Os serviços 1 e 4, por sua vez, a remuneração será mensal.
70. Ressalte-se que o serviço 4 (suporte assistido e manutenção corretiva mensal) somente começará a ser remunerado após o término do serviço 2 (implantação de sistemas):

10.1. EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução financeira se dará de acordo com o quantitativo contratado e os valores serão pagos de acordo com o cronograma físico-financeiro.

O pagamento de **MANUTENÇÃO MENSAL** será pago **somente** a partir da finalização e aceite definitivo de cada módulo, no primeiro mês subsequente ao término da fase de migração/implantação, mediante relatório de aceite definitivo emitido pelos entes envolvidos naquela fase.

Em casos de atrasos no cronograma de implantação, o pagamento de manutenção somente se dará a partir da data de finalização do respectivo módulo, ou seja, o período de manutenção será reduzido pela duração do restante do contrato e a empresa não perceberá aquele valor, uma vez que o serviço não foi prestado. (destaque no original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

71. Pelos Cronogramas de Execução dos Serviços e Financeira (págs. 53 e 54 – ID 894644), a implantação de módulos (com e sem migração de dados) tem de ser totalmente concluída em 12 meses. A medida que os diferentes módulos forem implantados, o serviço de manutenção começará a ser pago. O pagamento, frisa-se, será apenas referente ao(s) módulo(s) já implantado(s).

72. Nesse sentido, não se vislumbra a irregularidade alegada pela representante, pois o serviço que demandará menor quantidade de funcionários não será o mesmo do que demandará mais. A remuneração de cada um deles segue metodologia diferente. Não se trata de remunerar o mesmo serviço. No segundo ano, caso o serviço de implantação tenha, de fato, sido concluído, a administração pagará por outro serviço, qual seja, o de manutenção.

73. Por todo o exposto, considerando que o valor contratado está compreendido na estimativa de preços realizado pela Prefeitura Municipal; considerando que a desclassificação/inabilitação de 4 (quatro) licitantes está fundamentada no processo administrativo; considerando a sistemática de remuneração de cada um dos serviços e à luz de toda a documentação encartada nos autos, não se confirmam as irregularidades apontadas.

74. Antes de se passar ao próximo tópico, vale salientar que a superintendente municipal de licitação e a pregoeira responsável pelo certame, senhoras Patrícia Damico do Nascimento Cruz e Tatiane Mariano, respectivamente, encaminharam ao Ministério Público Estadual o Ofício n. 139/2019/SML (pg. 475-477 do ID 855438), por meio do qual informam os fatos ocorridos no processamento do pregão em tela, em especial, a desclassificação/inabilitação das licitantes Sérgio Ricardo Navarro ME, Consult Mídia Comércio de Serviços de Informática e JHE Comunicação Ltda. – EPP.

75. Tomando por base referido ofício, a senhora Patrícia Damico solicitou da Controladoria Geral do Município abertura de processo administrativo para apurar “responsabilidade administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Municipal Direta” (vide Ofício n. 110/2019/SML – pg. 479 do ID 855438).

2.2. Do tratamento dispensado à vencedora do certame.

76. Argumenta a representante que as licitantes desclassificadas/inabilitadas foram tratadas com rigor excessivo, uma vez que não lhe foram oportunizadas as chances de correção de falhas dadas à representada, violando, assim, a isonomia.

77. Argumenta também que a realização de reunião presencial entre a representada e os responsáveis pela condução do certame violaram os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório. Vejamos.

78. O instrumento convocatório permite a realização de diligências julgadas necessárias pelo pregoeiro:

8.6. O(a) Pregoeiro(a), em qualquer fase de julgamento, poderá promover as diligências julgadas necessárias à análise das propostas e da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

documentação, devendo os licitantes atender às solicitações no prazo por ele estipulado, contado do recebimento da convocação, sob pena de desclassificação da oferta, bem como, poderá solicitar parecer de técnicos de profissionais habilitados pertencentes ao Quadro de Pessoal do Município /RO ou, ainda, de pessoas físicas ou jurídicas estranhas a ele, para orientar sua decisão.

8.7. O(a) Pregoeiro(a) poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos, atribuindo-lhes validade e eficácia para fins de habilitação e classificação.

79. A realização de diligência tem amparo no instrumento convocatório, que por sua vez, sustenta-se na própria Lei n. 8.666/93.

80. O dispositivo acima não definiu a forma da diligência nem quantas vezes ela poderia ser realizada. Dispõe apenas que o pregoeiro “poderá promover as diligências julgadas necessárias à análise das propostas e da documentação”.

81. Importante ressaltar, nos termos do art. 43, §3º da Lei n. 8.666/93, que a realização de diligência tem por finalidade esclarecer ou complementar a instrução do processo, sendo vedada a inclusão “de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta”.

82. Após a desclassificação/inabilitação das quatro licitantes com melhor preço, convocou-se a DBSeller para apresentação da proposta de preços e documentos de habilitação. Referidos documentos estão acostados nas páginas 199 e ss. do ID 855436. Outros documentos da referida licitante também estão acostados aos autos nas páginas 7-463 do ID 855437.

83. A proposta de preços, **objeto das diligências**, está acostada nas páginas 201-205 do ID 855436. Observa-se que o documento apresentado pela DBSeller está de acordo com o modelo exigido no instrumento convocatório (págs. 24-25 do ID 839088). Junto à documentação, a DBSeller apresentou a planilha de formação de preços (págs. 260 – ID 855436).

84. **Ressalte-se que o instrumento convocatório não exigiu apresentação de planilha de composição de custos, fato destacado no Ofício n. 1124/2018/SML (pg. 65 – ID 855438). Contudo, o item 6.1.5 do edital (pg. 8 – ID 839088) dispôs que** “O pregoeiro poderá, caso julgue necessário, solicitar mais esclarecimentos sobre a composição dos preços propostos”.

85. Nas páginas 461-463 do ID consta outro documento denominado “Planilha de Formação de Preços”. Depreende-se do Ofício n. 1092/2018/SML (pgs. 501-503 do ID 855437), que essa segunda planilha foi apresentada em atendimento à solicitação da pregoeira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

86. Toda documentação recebida foi encaminhada para análise das áreas competentes por meio do já mencionado Ofício n. 1092/2018-SML.
87. Por sua vez, a análise concluiu pela habilitação econômico-financeira (parecer contábil – pg. 265-266 do ID 855436) e técnica (vide Ofício n. 397/DQG/CMTI/SGG – pg. 5 do ID 855438).
88. Quanto a proposta de preços, consta no mencionado Ofício n. 397/DQG/CMTI/SGG que a equipe da CMTI identificou divergência entre as duas planilhas de formação de preços apresentadas. Em razão disso, solicitou-se o envio de nova documentação com a correção das falhas apontadas. Nessa ocasião, a fim de subsidiar a análise dos preços propostos pela DBSeller, a CMTI disponibilizou modelo de planilha de composição de custos (pág. 7 – ID 855438).
89. Por e-mail, a pregoeira solicitou que a empresa sanasse as dúvidas levantadas pela CMTI, além de tecer outras observações, em especial a diferença dos preços praticados pela DBSeller no momento da cotação e no momento da licitação (vide pgs. 9-11 do ID 855438).
90. A DBSeller, em resposta à referida diligência, encaminhou esclarecimentos/documentos (pgs. 19-64 do ID 855438), os quais foram submetidos à análise da CMTI (vide Ofício n. 1124/2018/SML – pg. 65 do ID 855438).
91. Em nova análise, a CMTI concluiu pela necessidade de outros esclarecimentos antes de decidir acerca da aceitabilidade da proposta (vide Ofício n. 03/DQG/CMTI/SGG – pg. 67 do ID 855438).
92. Novos esclarecimentos foram solicitados da DBSeller (pgs. 69- ID 855438), os quais foram encaminhados no prazo estipulado (pg. 71-89 do ID 855438).
93. Novamente, a CMTI alegou a existência de dúvidas que impediam manifestação conclusiva acerca da proposta de preços da DBSeller. Foi nessa ocasião, que a CMTI propôs a realização de reunião/videoconferência a fim de que as dúvidas remanescentes fossem sanadas (pg. 93 – ID 855438).
94. A reunião entre a equipe da CMTI e os representantes da DBSeller foi agendada para o dia 23/01/19, às 10h, no prédio da CMTI, fato informado no portal em que se processa a licitação¹¹ (pg. 99-103 do ID 855438) e no portal eletrônico da prefeitura¹² (pg. 105-109 do ID 855438). De acordo com o documento denominado Comunicado (pg. 99 – ID 855438), a reunião seria aberta a qualquer licitante interessado.

¹¹ www.licitacoes-e.com.br

¹² <https://compras.portovelho.ro.gov.br/Licitacoes/errata-da-republicacao-pregao-eletronico-n0182018-sml-contratacao-de-empresa-para-prestacao-de-servicos-de-implantacao-manutencao-suporte-tecnico-treinamento-para-usuarios-finais-e-para-equipe-de/>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

95. No mencionado dia, a reunião foi realizada. Ata da reunião está acostada aos autos (pg. 111 – ID 855438). O conteúdo da reunião pode ser obtido no seguinte endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=ElrrZQoMagA>.
96. Em 28/01/19, via e-mail, a DBSeller encaminhou proposta de preços e planilha de custos atualizadas (pgs. 131-172 do ID 855438).
97. Submetida a nova análise da CMTI, esta concluiu pela aceitabilidade da proposta (vide Ofício n. 33/-DQG/CMTI/SGG – pg. 173 do ID 855438).
98. Aceita a proposta e ultrapassada a fase de habilitação, a DBSeller foi declarada vencedora do certame.
99. Pois bem, o relato acima demonstra que, de fato, até que se decidisse pela aceitação da proposta da DBSeller, diligências foram realizadas pela administração municipal.
100. Até a decisão de aceitabilidade da proposta da DBSeller, foram realizadas 03 (três) diligências, incluída, a reunião presencial entre servidores da CMTI e representantes da referida licitante.
101. Como já mencionado, o instrumento convocatório permite a realização das diligências julgadas necessárias para análise das propostas e demais documentos. Nesse sentido, não há óbice à realização de diligência nesse formato, desde que observada a finalidade da diligência, qual seja, saneamento de dúvidas, prestação de esclarecimentos. Assistindo ao vídeo disponibilizado pela administração, verifica-se que de fato, a reunião ocorreu com tais propósitos. Frise-se que foi dada publicidade acerca de referida diligência, bem como aberta a participação das demais licitantes, se assim quisessem.
102. Nesse contexto, não há que se falar em violação à legalidade e ao instrumento convocatório.
103. Ademais, convém mencionar que a necessidade da realização de diligências na proposta de preços da DBSeller se deu, em grande medida, em razão de o instrumento convocatório não ter exigido, quando da apresentação de propostas, planilha de composição de custos. Como visto, tais informações seriam solicitadas pelo pregoeiro, se assim julgasse necessário, nos termos do referido item 6.1.5 do edital. Nesse sentido, não se pode dizer que DB deixou de apresentar informações/documentos exigidos pelo instrumento no momento adequado. Da mesma forma, não se verifica falta de isonomia.
104. Como relatado anteriormente, das quatro licitantes melhores classificadas, uma (Brasão Soluções) **pediu** desclassificação e outra (JHE Comunicação) declarou que a participação dela no certame se deu de forma equivocada, uma vez que ela não atende ao objeto pretendido, requerendo, conseqüentemente, a sua exclusão do certame. Note-se que a exclusão dessas duas licitantes do certame ocorreu a pedido delas próprias. Logo, não há que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE

Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

se falar em diligências para saneamento de falhas/imprecisões para quem não quer participar do certame.

105. A ConsultMidia, por sua vez, violou regra de não identificação da proposta, sendo desclassificada com base no edital.

106. Já a Sérgio Ricardo Navarro, mesmo após realização de diligência, não conseguiu comprovar qualificação técnica exigida.

107. Em suma, os documentos acostados aos autos não demonstram violação à isonomia.

2.3. Impedimento de participar da licitação

108. Por fim, a representante argumenta que a DBSeller não poderia ter participado do certame, uma vez que fora imposta pela 5ª Vara Cível de Porto Alegre/RS, nos autos n. 0072527-34.2013.8.21.0001, a obrigação de não comercializar o software eCidade. Na peça inicial, ela juntou cópia da sentença proferida (pg. 26-32 do ID 747662).

109. Ocorre, no entanto, que referida sentença foi reformada em grau de recurso, conforme Acórdão juntado aos autos pelos jurisdicionados (ID 846266), permitindo, assim, a comercialização do referido software pela representada.

110. Com a reforma da sentença, não mais subsiste referido apontamento.

3. CONCLUSÃO

111. Finda a análise da representação ofertada pela Polytec Comércio e Assessoria Ltda – Polytec Informática, conclui-se pela improcedência das irregularidades apontadas, consoante análise no tópico anterior.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

112. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

113. a) **Conhecer** da representação para no **mérito julgá-la improcedente**, pelas razões expostas no tópico 2 deste relatório;

114. b) **Dar conhecimento** ao representante e ao representado da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda, que o inteiro teor das peças dos autos e manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR; e por fim;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria de Instruções Preliminares – CECEX 07

115. c) **Arquivar** os presentes autos, depois de publicada a consequente decisão, cumpridas as medidas processuais legais por parte da Secretaria de Processamento e Julgamento e certificado o trânsito em julgado.

Porto Velho, 29 de maio de 2020.

(assinado eletronicamente)
Wesler Andres Pereira Neves
Auditor de Controle Externo
Matrícula 492

Revisado por:

(assinado eletronicamente)
Santa Spagnol
Auditora de Controle Externo
Assessora Técnica da SGCE
Matrícula 423

Em, 30 de Maio de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

NADJA PAMELA FREIRE CAMPOS
Mat. 518
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 7

Em, 30 de Maio de 2020



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

WESLER ANDRES PEREIRA NEVES
Mat. 492
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO