



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

MPC.SP - 7ª Procuradoria
(11) 3292-4302 - www.mpc.sp.gov.br



PROCESSO:	00023105.989.20-6
CONTRATANTE:	▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS (CNPJ 45.787.678/0001-02)
CONTRATADO(A):	▪ GIESPP GESTAO INTELIGENTE DE EDUCACAO E SAUDE PUBLICA E PRIVADA LTDA (CNPJ 11.042.997/0001-69) ▪ ADVOGADO: MARCELO PALAVERI (OAB/SP 114.164) / FLAVIA MARIA PALAVERI (OAB/SP 137.889) / RUTH DOS REIS COSTA (OAB/SP 188.312) / LUIZ HENRIQUE ORNELLAS DE ROSA (OAB/SP 277.087) / RENATA MARIA PALAVERI ZAMARO (OAB/SP 376.248) / BRUNELLA DE KASSIA SILVA NANI GASQUE (OAB/SP 382.986) / UESLEI ALMEIDA DOS SANTOS (OAB/SP 395.817) / OLGA AMELIA GONZAGA VIEIRA (OAB/SP 402.771)
INTERESSADO(A):	▪ ORESTES PREVITALE JUNIOR (CPF 079.675.168-42) ▪ ADVOGADO: FABIO DE OLIVEIRA MELLA (OAB/SP 228.595) ▪ MARKSON ELIANAI VIEIRA (CPF 205.361.378-54) ▪ ADVOGADO: FABIO DE OLIVEIRA MELLA (OAB/SP 228.595) ▪ LUIZ CARLOS FUSTINONI (CPF 721.912.448-15) ▪ HELENA TAMIKO HONDA TANAKA (CPF 055.837.678-98)
ASSUNTO:	Pregão Eletrônico nº 001/2020. Contrato nº 140/2020, de 28/07/2020. Objeto: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços destinados a modernização da administração municipal, na área da Saúde Pública, sob a forma de licenciamento de uso temporário, compreendendo implantação, treinamento, suporte e toda a infraestrutura tecnológica necessária para o perfeito funcionamento do sistema, fortalecendo a administração através da Gestão Completa da Saúde, com todas as suas funcionalidades em ambiente WEB, em conformidade com o estabelecido no Anexo 1 - Características do Objeto. ****OBS.: Processo autuado em razão da existência de representação, tratada nos autos do TC-015566.989.20-8.
EXERCÍCIO:	2020
INSTRUÇÃO POR:	UR-03
PROCESSO(S)	00015566.989.20-8
REFERENCIADO(S):	

Senhor Auditor

Trata-se da licitação e respectivo contrato indicados em epígrafe.

A Fiscalização, a cargo da UR-3.4, apontou as seguintes irregularidades (TC-23105.989.20, evento 23.6):

“a. O edital não definiu prazo razoável para a confecção e apresentação de propostas exequíveis para incremento da competitividade, em função da natureza do objeto e da significativa quantidade de módulos e funcionalidades previstas no Termo de Referência, comprometendo a própria competitividade do certame e, por conseguinte, a consecução da proposta mais vantajosa, conforme entendimento desta E. Corte de Contas.

b. A quantidade de especificações contidas no Edital demonstra-se excessiva, restringindo a competitividade do certame, em inobservância ao disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, bem como em desacordo com a jurisprudência deste E. Tribunal.

c. Ausência, previamente à deflagração do certame, de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, de modo a permitir à Administração Municipal avaliar a vantajosidade e a exequibilidade das propostas obtidas em suas licitações, em ofensa ao artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93.

d. Restou prejudicada a análise de conformidade do aumento de 45,37% entre o preço atualmente contratado em relação à contratação anterior, tendo em vista a não apresentação, pela Contratante, de memórias de cálculo ou orçamento detalhado contendo a composição de todos os custos unitários da contratação em análise.

e. Constatamos algumas questões que se mostraram contraditórias no Instrumento Convocatório, em relação ao Termo de Referência, o que pode, eventualmente, ter concorrido

para a ausência de competição no certame, tendo em vista a falta de clareza nos aludidos dispositivos.”

A contratada apresentou justificativas (TC-23105.989.20, evento 83.1) asseverando, em estreita síntese, que i) o prazo legal de publicidade foi observado pela Municipalidade, ii) o detalhamento do objeto não apresenta nenhuma ilegalidade e situa-se na esfera de atuação discricionária da Administração, iii) o orçamento detalhado em planilhas somente é necessário se envolver obras ou serviços de engenharia, o que não é o caso da presente licitação e que os orçamentos apresentados evidenciaram o maior detalhamento possível dos custos, iv) o contrato atual incluiu “*novas funcionalidades sistêmicas e unidades de saúde, o que ensejou em aumento do custo operacional da empresa contratada*” (p. 15), v) a disparidade entre o edital e o termo de referência envolveu mero erro de digitação, vi) a possibilidade de regularização trabalhista decorre da lei e é autoaplicável, sendo independente de previsão editalícia e vii) “*foram disciplinados objetivamente os requisitos funcionais e tecnológicos que seriam avaliados, sendo ainda possibilitada a participação das licitantes na avaliação do sistema ofertado, não se esboçando óbices na avaliação da prova de conceito.*” (p. 20).

A Municipalidade assim como os Srs. Markson Elianai Vieira e Orestes Previtale Junior também ofertaram esclarecimentos (TC-23105.989.20, eventos 92.1 e 97.1), seguindo, em suma, os mesmos argumentos de defesa invocados pela contratada.

É o relatório.

A Fiscalização apontou irregularidades que maculam a matéria ora sob análise.

A primeira refere-se à excessiva especificação do objeto contratado, o qual envolveu soluções de funcionalidades em ambiente da web para a gestão da saúde mediante o licenciamento de uso temporário de sistemas informatizados de prateleira.

Referido objeto foi descrito em 50 laudas, com detalhamentos e pormenores que possivelmente acabaram por afastar potenciais concorrentes da disputa, tendo o certame contado com a participação de apenas uma empresa a qual já mantinha contrato semelhante com a Administração.

Nesse contexto, vale trazer à colação a Orientação Interpretativa nº 01.05 do MPCSP: “*OI-MPC/SP n.º 01.05: As especificações excessivamente pormenorizadas no edital de licitação acarretam restrição da competitividade, quando não forem devidamente justificadas com base em razões de complexidade técnica do objeto, sob pena de configurar fortes indícios de direcionamento do certame.*”

Parece, assim, caracterizada a restrição à ampla participação de proponentes, restringindo a competitividade do certame.

A segunda envolve a ausência da elaboração de orçamento detalhado em planilhas que demonstrem a composição de todos os custos unitários envolvidos, em violação ao art. 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/93.

Ab initio, não colhe a alegação da defesa de que a planilha de custos unitários não se aplicaria à espécie posto não tratar de serviços de engenharia. A lei não traz nenhuma distinção ou especificação nesse sentido. Aliás, o objetivo da norma é propiciar à contratante conhecer os custos e, em decorrência, programar a execução do objeto e avaliar a razoabilidade das propostas apresentadas, aferindo a economicidade da contratação. Esses objetivos devem ser cumpridos em certames que envolvam tanto a execução de obras quanto a prestação de serviços.

No mais, a não especificação dos custos unitários na elaboração do orçamento impede a verificação de sua compatibilidade com os preços de mercado, não sendo possível afirmar se tais valores estão dentro de margens

aceitáveis e razoáveis. A jurisprudência desta E. Corte é no sentido da imprescindibilidade do orçamento detalhado em planilhas, conforme excertos que seguem:

“Processo: TC-017910/989/17

Contratante: Prefeitura Municipal de Cotia.

Contratada: Sisvetor Informática Ltda.

(...)

Objeto: Prestação de serviços de licenciamento de uso temporário de sistema para a modernização da administração tributária municipal, incluindo implantação, treinamento e suporte.

(...)

Voto.

Noto, como consignado no parecer de SDG, que a falta de orçamento detalhado configura irregularidade suficientemente grave para condenar toda a matéria ([11](#)), não prevalecendo o argumento dos responsáveis, de que basta a indicação do valor global estimado, porque **a inexistência de orçamento detalhado em planilhas compromete a evidência dos recursos alocados, bem como a compatibilidade de preço do ajuste ao mercado.**” (Segunda Câmara, sessão de 27/11/18, Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini - destacamos).

“TC-002015/989/19 (ref. TC-017910/989/17, TC-018322/989/17, TC005472/989/18 e TC-005473/989/18)

Recorrente: Sisvetor Informática Ltda.

Assunto: Contrato entre a Prefeitura Municipal de Cotia e Sisvetor Informática Ltda., objetivando a prestação de serviços de licenciamento de uso temporário de sistema para a modernização da administração tributária municipal, incluindo implantação, treinamento e suporte, no valor de R\$ 2.650.000,00.

(...)

3.1 As razões recursais não têm potencial para infirmar os fundamentos da decisão atacada.

Embora não seja obrigatória a divulgação do orçamento detalhado, contento todos os custos unitários, no mesmo momento da publicação do edital, **é imprescindível que este documento faça parte dos autos que instruem o procedimento licitatório, o que não se verificou no presente caso.**

Conforme textualmente estabelecido no artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando “existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários”, sendo indiferente a modalidade adotada ou o objeto licitado. Por isso, se faz necessário esse detalhamento sempre que for tecnicamente viável.

Não ignoro a existência de objetos que, por suas peculiaridades ou por razões técnicas, não comportam o seu desmembramento para se atribuir valores a cada parcela do bem ou serviço almejado.

Entretanto, no presente caso, os recorrentes não conseguiram demonstrar que o objeto tinha características que impediam sua decomposição para a elaboração de uma planilha com custos unitários, sendo incabível portanto, a simples alegação de que só era possível a separação em “serviços de implantação” e “serviços de fornecimento de acesso online”.

Conforme se observa no Termo de Referência contido no Anexo I do edital (evento 1 – arquivo 70, partes 2 a 4 – do eTC-017910/989/17), o objeto está minuciosamente detalhado, subdividido em Sistemas de Tributos, de Controle de Processos, de Ouvidoria, de Inteligência de Negócios e de Segurança Pública (todos com seus respectivos módulos), Controle de Acessos aos Sistemas, Assistência Social, Módulo Eletrônico Embarcado, Datacenter, Serviços de Suporte Técnico, Manutenção Corretiva, Atualização de Versões e Serviços de Treinamento e Operação Assistida, o que evidência que era possível um detalhamento maior do orçamento, com valores correspondentes a, pelo menos, cada um dos itens mencionados.

Assim, a falta de transparência no orçamento, que não especificou os custos unitários envolvidos, além de afrontar o citado artigo 7º, § 2º, inciso II, da Lei de Licitações, impossibilita também a aferição dos valores contratados com aqueles praticados no mercado, ante a ausência de parâmetros que permitam a comparação de preços.” (Tribunal Pleno, sessão de 17/04/19, Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo - destacamos).

“PROCESSO: TC-017543/989/18

CONTRATANTE: Prefeitura do Município de Guariba

(...)

CONTRATADA: WCA-TI Tecnologia em Sistemas de Informação Ltda.- ME

(...)

OBJETO: Contratação de empresa especializada que venha fornecer os equipamentos, ativos e passivos, instalação, configuração e manutenção dos mesmos nos pontos definidos no edital, para implantação do sistema de monitoramento municipal incluindo todos os equipamentos necessários, em regime de locação, conforme o escopo de serviços e descrição técnica constante do Anexo I do edital.

(...)

Em que pese a manifestação da ATJ seguir no sentido de que a falha fora sanada com a planilha apresentada (intempestivamente), no evento nº 29.5, data maxima venia, entendo assistir razão ao órgão técnico da unidade de fiscalização, haja vista que o Termo de Referência - Anexo I do Edital (evento nº 1.14 do TC-017543/989/18), **não apresentou preços unitários**, tampouco referenciais de preços utilizados, limitando-se apenas a especificar os equipamentos a serem utilizados para a implantação da rede e a determinar as quantidades máximas. Igualmente, as pesquisas de preços não estavam detalhadas em planilhas que expressassem os valores unitários, **o que está em desconformidade com o inciso II do § 2º do artigo 7º da Lei nº 8.666/1993**. Além disso, viola o julgamento objetivo e a publicidade do procedimento, assim como, prejudica a análise da economicidade." (Sentença de 03/09/21, Auditor Valdenir Antonio Polizeli - destacamos).

Desta feita, na visão do *Parquet* de Contas não restou demonstrada a compatibilidade do preço contratado com o de mercado.

Posto isso, o Ministério Público de Contas, na função de *custos legis*, opina pela irregularidade da matéria, propondo a incidência dos incisos XV e XXVII do art. 2º da LCE 709/93 e a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 104, II, da mesma LCE.

São Paulo, 11 de fevereiro de 2022.

LETÍCIA FORMOSO DELSIN MATUCK FERES
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

[1] Lei 8.666/93, art. 7º, §2º, inciso II.



CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: LETICIA FORMOSO DELSIN. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 3-0551-AFB4-55ZZ-7EQW