



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

PROCESSO N.º:	103349/2020
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE FELIZ NATAL
CNPJ:	01.614.088/0001-02
ASSUNTO:	REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA)
ORDENADOR DE DESPESAS	RAFAEL PAVEI
RELATOR:	LUIZ HENRIQUE MORAES DE LIMA
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	FELIZ NATAL
NÚMERO OS:	3160/2021
EQUIPE TÉCNICA:	EDMAR CLAUDIO MARANGON, JAIME CARLOS KREUTZ





Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

Telefones: (65) 3613-7653 / 7667 / 7668

e-mail: secex-contratacoes@tce.mt.gov.br

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. ANÁLISE DA DEFESA	2
3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES	16
4. CONCLUSÃO	16
4.1. RESULTADO DA ANÁLISE	16
4.2. NOVAS CITAÇÕES	17





1. INTRODUÇÃO

Senhor Secretário,

Em atenção aos artigos 224, II, "a" e 225 do Regimento Interno do TCE-MT, segue a análise da defesa da Representação de Natureza Interna - RNI em desfavor da **Prefeitura Municipal de Feliz Natal**, resultante da análise de licitação no âmbito do controle externo simultâneo, para apuração de irregularidades no Processo Licitatório Pregão Presencial nº 10/2020, cujo objeto trata da *"contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para o fornecimento de licença de direito de uso de softwares integrados para atender a secretaria de educação"*.

1.1 Síntese processual:

A Representação de Natureza Interna- RNI, proposta pela SECEX Contratações com base na Análise de Edital, OS nº 4078/2020, processo nº 98582/2020, foi encaminhado para o gabinete da Cons. Relator recomendando a citação dos responsáveis e com pedido de concessão de medida cautelar inaudita altera parte, visando a SUSPENSÃO do pregão presencial nº 10/2020 e os atos dele decorrentes com os seguintes indícios de irregularidades: GB03 Licitação Grave e GB06 Licitação Grave.

Recebidos os autos do processo, o Relator emitiu o Ofício nº 163/2020/GCS/JBC ao senhor **Rafael Pavei, Prefeito Municipal de Feliz Natal – MT**, com cópia para o **senhor Marcos Pagno - Pregoeiro**, informando que se encontra em trâmite neste Tribunal de Contas esta Representação de Natureza Interna, com pedido de medida cautelar, com notificação ao prefeito para apresentar manifestação e documentos que entender pertinentes acerca dos fatos narrados no Relatório Preliminar de Auditoria, imprerivelmente no prazo de 3 dias.

Após encaminhamento dos documentos pelos notificados, o Relator, concedeu juízo de admissibilidade a RNI nos termos disciplinados no art. 5º, da LO-TCE/MT c/c os arts. 219 e 224, do RI-TCE/MT. Em relação a medida cautelar, devido a anulação pregão presencial nº 10/2020 e o encaminhamento do respectivo comprovante, o Exmo. Conselheiro Relator, em julgamento Singular, indeferiu o pedido de medida cautelar proposto pela Equipe de Análise do TCE, devido a perda do objeto.

Na sequência, notificou o senhor **José Antônio Dubiella, Prefeito Municipal de Feliz Natal, Prefeito Municipal**, ofício nº 147/2021/GCI/LHL, acerca da decisão, conforme Julgamento Singular nº 040/JBC/2021, que indeferiu a Medida Cautelar e recomendou a suspensão do Pregão Presencial nº 010/2020, até a conclusão da Representação de Natureza Interna em epígrafe. Ainda na mesma decisão, citou os responsáveis apontados no Relatório Técnico Preliminar (documento digital nº 69991/2020), **Marcos Pagno - Pregoeiro, e Enisandra Aparecida Garcia Oliveira – Secretária Municipal de educação**, para no prazo de 15 dias, a contar do recebimento, apresentarem as alegações de defesa acerca dos apontamentos constantes na RNI.

Face o cumprimento e a apresentação da defesa pelos citados, passa-se a análise:





2. ANÁLISE DA DEFESA

No relatório Preliminar de auditoria foram imputadas as seguintes irregularidades aos responsáveis:

MARCOS PAGNO - PREGOEIRO / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

ENISANDRA APARECIDA GARCIA OLIVEIRA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) GB03 LICITAÇÃO_GRAVE_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

1.1) *O edital prevê a Avaliação e Homologação Técnica do Sistema de Gestão Escolar, após a abertura dos envelopes de habilitação, contrariando as fases da modalidade Pregão, além disso, estabelece prazos inexecutáveis para a entrega definitiva do produto, inviabilizando a participação de novos interessados e, promovendo o direcionamento do processo licitatório para a empresa que já possui contrato com a Prefeitura de Feliz Natal.* - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Evidência de Auditoria (Situação Encontrada):

O presente apontamento de irregularidade será apresentado em três tópicos, os quais demonstram os aspectos restritivos do Edital e do Termo de Referência (TR) que inviabilizam a participação de novos licitantes e corroboram com o apontamento que trata da pesquisa de preços:

- Avaliação e Homologação Técnica do Sistema de Gestão Escolar, após a abertura dos envelopes de habilitação, contrariando a ordem na fase externa do Pregão;
- Prazos inexecutáveis e contraditórios para a entrega definitiva do produto, inviabilizando a participação de novos interessados.

1.1.1 Avaliação e Homologação Técnica do Sistema de Gestão Escolar, após a abertura dos envelopes de habilitação, contrariando a ordem na fase externa do Pregão.

O Edital/TR de pregão presencial nº 10/2020 (**Apêndice - A**) destaca no item 11.0 - "Da Apresentação dos Sistemas" as exigências abaixo reproduzidas:

11.0 – DA APRESENTAÇÃO DOS SISTEMAS

A Avaliação e Homologação técnica dos sistemas deverá ocorrer após a abertura dos envelopes de habilitação, em ordem de seleção definida pela comissão de licitação, com tempo de duração de 8 (oito) horas e será feita pela comissão técnica de





avaliação designada para este fim, devidamente nomeada por Portaria, supervisionado pelos profissionais da área que de fato conhecem os processos e serviços a serem atendidos pelos sistemas no contexto das atividades educacionais e administrativas. (grifo nosso)

A apresentação deverá ocorrer obrigatoriamente no computador designado pela equipe técnica de avaliação. Será iniciado pelos itens obrigatórios, sob pena de desclassificação. A equipe técnica poderá a qualquer momento ter acesso ao sistema para averiguar a legitimidade e veracidade das informações apresentadas.

Será homologado o sistema que estiver em conformidade com o que consta neste Termo de Referência, atender a 80% (oitenta por cento) da pontuação máxima obtida dos itens pontuáveis. Os 20% (vinte por cento) dos itens pontuáveis restantes deverão ser entregues no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato.

Sendo o sistema homologado, será expedido o Certificado de Homologação em favor da empresa interessada, que deverá ser entregue juntamente com a proposta de preços apresentadas no certame.

Está evidenciado, neste item, que a Avaliação Técnica da Amostra do software será realizada após a abertura dos envelopes de habilitação, ou seja, antes da análise das propostas de preços e da fase de lances, contrariando assim a ordem na fase externa da licitação prevista no art. 4º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), *in verbis*:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I - a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II - do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III - do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV - cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI - no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII - aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação





e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;(grifo nosso)

VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superior àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade; (grifo nosso)

XII - encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicafe e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV – verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

Segundo o TCU, por meio da Nota Técnica nº 04/2009 - Sefti/TCU, o procedimento de avaliação de amostras em Pregões para contratação de bens e suprimentos de TI consiste na apresentação, por parte do licitante, de uma amostra dos produtos ofertados, seguida da realização de testes pelo ente promotor da licitação. Tal avaliação, em geral, **ocorre ao final da fase de classificação dos licitantes, na forma do art. 4º, inciso XI, da Lei nº 10.520/2002 e do art. 11, inciso XII, do Decreto nº 3.555/2000.**

Assim, após ser **provisoriamente classificado em primeiro lugar**, o licitante recebe a solicitação do pregoeiro, para que envie, em determinado prazo, amostra dos produtos ofertados, a ser submetida à avaliação pelo órgão contratante.

Nessa avaliação, testes e/ou verificações, já previstos no instrumento convocatório, são aplicados sobre a amostra dos produtos ofertados. Por exemplo, pode ser feita a avaliação de uma amostra do sistema com o objetivo de verificar se os módulos previstos efetivamente atendem ao especificado no Edital.

Dessa forma, a aceitação da amostra constitui condição para adjudicação do objeto do certame, de





maneira que, caso a unidade amostrada não seja aprovada mediante as condições pré-estabelecidas no procedimento de testes, o licitante é desclassificado, e o próximo é convocado, na ordem de classificação (art. 4º, inciso XVI, Lei nº 10.520/2002).

Da análise do procedimento previsto no Edital /TR observa-se uma inversão de ordem na fase, a qual não coaduna com a modalidade adotada, tendo em vista que o inciso VII do artigo 4º, da Lei nº 10.520/2002, estabelece que após a abertura da sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e sua proposta de preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório.

Na sequência, após a apresentação do envelope da habilitação, verificam-se os requisitos previstos no inciso VIII e XIX e de imediato o inciso X que trata do julgamento e classificação das propostas, e em seguida será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Em síntese, a sequência de ações na fase externa prevista no Edital do Pregão Presencial nº 10/2020 não correspondem às previstas na Lei do Pregão.

Sobre a exigência que trata da Avaliação de Amostras de Software em processos licitatórios, **não existe dispositivo** legal na Lei 10.520/2002 ou na Lei 8.666/1993 que regulamenta a exigência de amostra do objeto a ser contratado. Porém, devido à constante utilização, passou a fazer parte do sistema das compras governamentais, mas sua utilização deve ser aplicada com moderação, a fim de não restringir a competitividade.

Entretanto, sobre as licitações na modalidade pregão, o entendimento doutrinário e jurisprudencial é que a amostra deve ser exigida tão somente do primeiro colocado, abordado nos “Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico” do Professor Marçal Justen Filho, a saber:

“Se for o caso de apresentação de amostras, afigura-se evidente o descabimento de impor-se a exigência em relação a todos os licitantes. A única alternativa será determinar que o licitante cuja oferta sagrar-se vencedora deverá apresentar a amostra antes da assinatura do contrato. Ou seja, os licitantes terão conhecimento de que, se saírem vencedores do certame, terão de encaminhar imediatamente a amostra do objeto ofertado” (cf. Marçal Justen Filho in Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico, 2ª ed., Dialética, São Paulo, 2003, p. 116).

Além disso, o TCU também se manifestou na mesma linha nos Acórdãos (Acórdãos TCU nºs 3.130/2007-1C, 1.332/2007-P, 4.278/2009-1C, 2.780/2011-2C e 1.291/2011-P).

“A exigência de apresentação de amostras em pregão presencial é admitida apenas na fase de classificação das propostas e **somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar** e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada no instrumento convocatório” (grifo nosso)

Enfim, diante da inversão de ordem na fase externa estabelecida na Lei do Pregão, somada à previsão que estabelece a **avaliação técnica do software** de todos os proponentes como condição única para habilitação, fica demonstrado que o Edital apresenta **falhas insanáveis e contraditórias em relação à Lei**





10.520/2002.

1.1.2 Prazos inexecutáveis e contraditórios para a entrega definitiva do produto, inviabilizando a participação de novos interessados.

Soma-se também ao conjunto de irregularidades presentes na elaboração do Edital/TR, o estabelecimento de **cláusulas restritivas e contraditórias** relacionadas ao prazo de entrega do objeto a ser licitado, conforme se verifica seguintes itens:

Item 11, Termo de Referência:

11.0 – DA APRESENTAÇÃO DOS SISTEMAS

A Avaliação e Homologação técnica dos sistemas deverá ocorrer após a abertura dos envelopes de habilitação, em ordem de seleção definida pela comissão de licitação, com tempo de duração de 8 (oito) horas e será feita pela comissão técnica de avaliação designada para este fim, devidamente nomeada por Portaria, supervisionado pelos profissionais da área que de fato conhecem os processos e serviços a serem atendidos pelos sistemas no contexto das atividades educacionais e administrativas. (grifo nosso)

A apresentação deverá ocorrer obrigatoriamente no computador designado pela equipe técnica de avaliação. Será iniciado pelos itens obrigatórios, sob pena de desclassificação. A equipe técnica poderá a qualquer momento ter acesso ao sistema para averiguar a legitimidade e veracidade das informações apresentadas.

Será homologado o sistema que estiver em conformidade com o que consta neste Termo de Referência, atender a 80% (oitenta por cento) da pontuação máxima obtida dos itens pontuáveis. Os 20% (vinte por cento) dos itens pontuáveis restantes deverão ser entregues no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato. (grifo nosso)

Sendo o sistema homologado, será expedido o Certificado de Homologação em favor da empresa interessada, que deverá ser entregue juntamente com a proposta de preços apresentadas no certame.

Observa-se no item 11.0 do TR os critérios para homologação do produto, condição mínima para ser habilitado e para participar da disputa de preços. Verifica-se que, para se habilitado, serão exigidos 80% de conformidade com as especificações técnicas. Na sequência, afirma que os 20% pendentes deveriam ser entregues no máximo 30 dias após a assinatura do contrato.

Diante da exigência proposta no Edital /TR, estabelecendo o prazo máximo para a entrega final do produto, constata-se cláusula restritiva que inviabiliza a participação de novos licitantes, configurando-se assim, o direcionamento do processo licitatório para a empresa “Ômega Tecnologia da Informação Ltda.”, atual prestadora de serviços ao município de Feliz Natal (Contrato nº 18/2015).

Além disso, verifica-se também condições contraditórias e restritivas nos subitens 20.3 e 21.2, dos





itens 20 e 21 do TR, apresentados na sequência:

20.0 – DOS PRAZOS, DOS LOCAIS E CONDIÇÕES DE INSTALAÇÃO DO SISTEMA:

20.1. A licitante vencedora deverá executar os serviços, objeto da licitação, em estrita conformidade com disposições e especificações do edital da licitação, de acordo com o termo de referência e a proposta de preços apresentada.

20.1.1. A entrega do objeto será imediata, e deverá ser feita na sede da Secretaria Municipal de Educação – SEMEC de Feliz Natal - MT, a contar da data da assinatura do contrato.

20.2. Os serviços serão entregues no ambiente das Unidades Educacionais do Município de Feliz Natal – MT.

20.3. **O prazo máximo de implantação dos sistemas é de 5 (cinco) dias**, contados à partir da emissão da ordem de serviço acompanhada da nota de empenho, expedida pela contratante. **(grifo nosso)**

20.3.1. A contratada deverá providenciar o início da instalação do sistema imediatamente após assinatura do contrato.

20.3.2. A contratada deverá realizar treinamento com os servidores que utilizarão os sistemas, no prazo previsto no edital.

(....)

21.0 – DAS CONDIÇÕES DE RECEBIMENTO DO OBJETO

21.1. O objeto da presente licitação, será recebido pela Secretaria Municipal de Educação, através de servidor designado, mediante Termo de Recebimento da efetiva prestação dos serviços, o qual deverá atestar seu recebimento.

21.2. O objeto será recebido da seguinte forma:

21.2.1. Provisoriamente, no ato da entrega por Servidor, ou Comissão, que procederá a conferência de sua conformidade com as especificações, caso não haja qualquer impropriedade explícita, será aceito esse recebimento;

21.2.2. **Definitivamente, em até 03 (três) dias úteis, após o recebimento provisório, mediante, “atesto” na nota fiscal/fatura**, depois de comprovada a adequação aos termos contratuais e aferição do direito ao pagamento. **(grifo nosso)**

(....)

Após a análise das condições estabelecidas no Edital/TR da prefeitura municipal de Feliz Natal, na qual o item 11 estabelece um prazo inexecutável de apenas 30 dias para entrega definitiva do objeto licitado, o subitem 20.3 estabelece um prazo máximo de implantação dos sistemas de somente 5 (cinco) dias, contados a partir





da emissão da ordem de serviço, e o subitem 21.2.2 prevê a entrega definitiva em apenas três dias após a entrega provisória do Software licitado, constata-se que as **condições e os prazos estabelecidos não são razoáveis** para o cumprimento dos requisitos previstos no Edital.

Por fim, face às condições restritivas do Pregão Presencial nº 10/2020 da Prefeitura Municipal Feliz Natal, presentes nos itens 11, 20 e 21 do Edital/TR, inviabilizando a possibilidade de participação de novas empresas interessadas no processo licitatório, frente aos prazos de entrega **estabelecidos não serem razoáveis** para o cumprimento dos requisitos previstos no Edital, sugere-se a suspensão do presente processo para a devida adequação.

Manifestação da defesa:

O encaminhamento da defesa foi realizado de forma conjunta pela **Sra. Enisandra Aparecida Garcia Oliveira** – Secretária Municipal de Educação e o **Sr. Marco Pagno - Pregoeiro**, face à citação expedida pelo Conselheiro e Relator, ofícios nº 151 e 158/2021/GCI/LHL, sobre o apontamento de irregularidade no pregão presencial nº 10/2020.

Com o objetivo de manter a originalidade das argumentações da defesa, optou-se em reproduzir o conteúdo conforme **(documento digital nº 85477/2021 – pag. 05 a 07):**

"Com relação a avaliação e Homologação técnica da Amostra de Software disciplinada pelo Item 11.0 do Edital, informamos que, de fato, tal exigência foi incluída na fase errada do pregão presencial contrariando assim a fase externa da licitação prevista no art. 4º da Lei 10.520/2002, visto que deveria ter ocorrido no final da fase de classificação dos licitantes.

Assim sendo, seguindo o entendimento de que tal vício editalício não poderia ser sanado, o Processo Licitatório - Pregão Presencial nº 010/2020 foi anulado, conforme já mencionado.

Quando a suposta irregularidade consistente no entendimento de que o Município de Feliz Natal- MT estabeleceu "prazos inexecutáveis para a entrega definitiva do produto, inviabilizando a participação de novos interessados e, promovendo o direcionamento do processo licitatório para a empresa que já possui contrato com a Prefeitura de Feliz Natal".

Inicialmente, fica claro o posicionamento no sentido de que, segundo o entendimento o órgão interessado - Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes, o prazo estabelecido no edital para entrega do objeto não é exíguo, visto que, não há possibilidade de a secretaria interessada oferecer prazo maior, pois o sistema é imprescindível para a realização de diversas funções necessárias.

Portanto, não é tangível e nem respeita o princípio da supremacia do interesse público, que o município conceda prazo maior com finalidade de beneficiar possíveis fornecedores.





Ainda, dada a vênia necessária à equipe que elaborou Relatório técnico, o prazo de 30 (trinta) dias para a entrega final do produto não é de maneira alguma exíguo. Pelo contrário, em diversas editais de licitação de pequenos municípios como Feliz Natal o prazo para entrega final dos produtos é de 30 (trinta) dias.

Como exemplo, Pregão Presencial nº 19/2018 da Prefeitura de Matupá, Pregão Presencial nº 22/2018 da Prefeitura de Vila Bela da Santíssima Trindade que estabelece o prazo de 20 (vinte) dias, Pregão Presencial nº 17/2017 da Prefeitura de Gaúcha do Norte que também estabelece prazo de 30 (trinta) dias.

Estes são exemplos entre inúmeros editais existentes no âmbito dos Municípios do Estado de Mato Grosso, visto que é o prazo habitualmente utilizado e bem aceito pelos fornecedores.

Contudo, de fato existem incongruências entre os prazos estabelecidos no Item 11 e no Item 20 Edital de Pregão presencial, visto que no item 20, subitem 20.3 onde consta 5 (cinco) dias, deveria constar 30 (trinta) dias.

Contudo, conforme já justificado anteriormente, tais erros constantes no edital ensejaram a anulação do certame, com base na Súmula 473 do STF.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando que foi observada ilegalidade no Edital de Pregão Presencial nº 10/2020, que gerou vício insanável no processo licitatório e com fundamento na Súmula 473 do STF o Município de Feliz Natal - MT, optou por anular o Pregão Presencial 10/2020, entendemos que a presente Representação de Natureza Interna perdeu seu objeto.

Portanto, requer-se o indeferimento dos requerimentos iniciais, bem como o arquivamento da Presente Representação de Natureza Interna Processo nº 10.334-9/2020, com fundamento nas razões de fato e de direito supramencionadas."

Análise da defesa:

Na análise da manifestação das defesas, verifica-se a concordância dos citados quanto a irregularidade proposta pela Secex Contratações Públicas, ao identificar a inversão das fases no processo de Avaliação e Homologação Técnica do Sistema de Gestão Escolar, ou seja, após a abertura dos envelopes de habilitação, contrariando fase externa da licitação prevista no art. 4º da Lei 10.520/2002, visto que deveria ter ocorrido no final da fase de classificação dos licitantes.

Em relação aos prazos inexecutáveis para a entrega definitiva do produto que inviabilizava a participação de novos interessados, a defesa alegou que o prazo de 30 dias seria viável e atenderia os requisitos da boa gestão, além disso citou que em diversas contratações com o mesmo objeto foram estabelecidos prazos similares. No entanto, concorda que houve confusão na fixação entre os prazos estabelecidos no Item 11 e Item 20 do Edital/TR, visto que no item 20, subitem 20.3 onde consta 5 (cinco) dias, deveria constar 30 (trinta) dias.





Por fim, diante dos apontamentos apresentados no Relatório Preliminar da RNI, a defesa concorda que as inconsistências e vícios insanáveis subsidiaram a decisão do Município de Feliz Natal - MT em anular o Pregão Presencial 10/2020, em conformidade com a Sumula 473 do STF.

Em relação à perda do objeto em função da anulação do pregão presencial nº 10/2020 da Prefeitura Municipal de Feliz Natal, constata-se quanto a solicitação do gestor, é necessário trazer à luz o entendimento deste Tribunal de que no processo em que ocorre a fiscalização (denúncia, RNI, RNE, Auditoria, entre outros) com irregularidades na licitação, não há perda de objeto quando da anulação do certame, devendo ser julgado procedente no sentido de responsabilizar quem praticou os atos em desconformidade com a lei.

Transcreve-se a seguir, dois entre os diversos Acórdãos, por meio dos quais mantêm-se o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso neste sentido:

“Acórdão nº 69/2019-TP, Relator: Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Julgado em 12/03/2019. Publicado no DOC/TCE-MT em 25/03/2019. processo nº 14.056-2/2018). Processual. Representação. perda do objeto. Anulação de pregão irregular. A anulação, pela Administração, de pregão presencial com atos irregulares praticados não ocasiona a perda do objeto do respectivo processo de representação que apura tais atos, na medida em que seu prosseguimento tem caráter didático para o gestor público sob a jurisdição do Tribunal de Contas, evitando a reiteração dos mesmos erros.”

Na mesma linha o acórdão nº Acórdão 146/2020/TCE-MT- Tribunal Pleno, também trata da anulação do procedimento licitatório:

“não é causa suficiente para arquivamento de respectivo processo de representação no âmbito do Tribunal de Contas, em que se apura possíveis fatos irregulares do certame, visto que a procedência da representação possui caráter pedagógico, com a finalidade de se evitar a reiteração da prática de atos administrativos contrários à legislação” (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: MOISES MACIEL. Acórdão 146/2020 – TRIBUNAL PLENO. Julgado em 02/06/2020. Publicado no DOC/TCE-MT em Processo 113840/2019).

Desta forma, a irregularidade prevista no relatório técnico, **será mantida**.

Situação da análise: **MANTIDO**

2) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

2.1) *A pesquisa de preços está em desacordo com as exigências contidas na Resolução de Consulta nº 20/2016 /TCE- MT, tendo apresentado somente um contrato público e dois orçamentos de empresas privadas, além disso não foram apresentados critérios e referenciais capazes de garantir a confiabilidade do Preço de Referência proposto. Essa conduta poderá contribuir para um possível sobrepreço no processo licitatório. - Tópico - 2.*
ANÁLISE DA DEFESA





Evidência de Auditoria (Situação Encontrada):

Nas aquisições públicas a **pesquisa de preços** deve priorizar a obtenção de preços públicos, que é o que mais reflete as condições ofertadas para compras pela administração. Neste sentido, o TCE/MT aprovou a Resolução de Consulta nº 20/2016 em 9/8/2016, reformulando a Resolução de Consulta nº 41/2010, mas também somam-se à resolução entendimentos do TCU, em especial o mais recente Acórdão 713/2019/TCU (Representação, Relator Bruno Dantas) - Plenário, que deixou para o passado a cultura de obtenção de 3 orçamentos com potenciais fornecedores e definiu que os preços praticados na administração pública é a fonte prioritária, vejamos:

Resolução Consulta 20/2016

Licitação. Aquisições públicas. Balizamento de preços.

1. A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas deve considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária; consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; catálogos de fornecedores; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

2 (...)

(TCE-MT. Resolução de Consulta nº 20/2016. Processo nº 131938/2016)

O TCU também possui o mesmo entendimento, como se observa no julgado a seguir:

(...)

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária.

(...)

É recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

(...)

(Acórdão TCU nº 2637/2015, julgamento: 21/10/2015, Relator Bruno Dantas)

Recentemente o TCU reforça a decisão anterior, destacando:

Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Pesquisa. Preço.

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se





restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

(...)

Acórdão 713/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas)

Frente ao aporte legal e normativo que orientam a administração para elaborar o **levantamento de preços** e nortear o estabelecimento do **Preço de Referência** de aquisições, vê-se como inaceitável como no caso do município de Feliz Natal, ainda continuarem a apresentar **apenas 03 orçamentos completamente inconsistentes**, desmerecendo os ditames legais e, além disso, desqualificando os cursos de capacitação e formação continuada promovidos por este Tribunal cujo objetivo é reciclar e orientar os gestores quanto às novas metodologias a serem seguidas com base na atualização da legislação.

Planilha apresentada pela equipe responsável pelo levantamento de preços, reproduzida conforme Sistema Aplic:

A Composição dos Custos											
Contratação de empresa especializada para fornecimento de licença e direitos de softwares para a Secretaria de Educação, Cultura e Esportes											
Item.	Unid.	Quant.	Descrição	Ômega Tec. Inform. Ltda.		Contrato nº 59/2019 P.M Jaciara- MT		Metaway Tec. Inf. Ltda.		Menor Valor	
				vl. unit.	vl. tot.	vl. unit.	vl. tot.	vl. unit.	vl. tot.	vl. unit.	vl. tot.
1	mês	12	Pregão presencial visando a contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para o fornecimento de licença de direito de uso de softwares integrados para atender a secretaria de educação.	8.015,50	96.186,00	7.500,00	90.000,00	9.000,00	108.000,00	7.500,00	90.000,00
Valor total dos itens				96.186,00		90.000,00		108.000,00		90.000,00	

Diante da análise dos orçamentos apresentados e após conferência da planilha de preços encaminhada no sistema Aplic, verifica-se:

Com relação à pesquisa de preços, verifica-se que a equipe responsável pelo levantamento colheu orçamento junto à empresa "Ômega Tecnologia da informação Ltda", ou seja, da mesma empresa que a Prefeitura de Feliz Natal mantém o contrato nº 18/2015, oriundo do pregão presencial nº 53/2014 com o mesmo objeto de contratação.

Por coincidência, anexou também aos autos, a pesquisa de preços colhida junto ao Contrato nº 59/2019 da Prefeitura Municipal de Jaciara- MT, em que a mesma empresa (Ômega Tecnologia da informação Ltda.) presta serviços com o mesmo objeto. Logo, a equipe responsável, ao apresentar uma pesquisa de preços de uma empresa privada, e usá-la novamente num processo contratado, como sendo uma ampla pesquisa de preços (cesta





de preços) demonstrou total falta de atenção e respeito perante a legislação e, em especial à Resolução de Consulta 20/2016 TCE-MT. Pois, diante de tantas possibilidades de pesquisa e recursos disponíveis, seria simples realizar tal pesquisa para ser utilizada como um levantamento de preços satisfatório.

Na sequência, também foi avaliada a proposta e o orçamento da empresa Metaway Tecnologia da Informação Ltda, com sede à Rua Saldanha Marinho nº 570 sala 4- Bento Gonçalves – RS e, do exame, constatou-se que a referida empresa não detém contratações nesta área no Estado de Mato Grosso, além disso, o orçamento apresentado não possui qualquer detalhamento específico sobre o objeto licitado, apenas uma proposta de preços, logo, mostra-se como sendo apenas mais uma proposta para completar um terceiro orçamento.

Da mesma forma, ao fazer o comparativo de preços, apenas escolheu o menor preço, sem apresentar critérios ou balizamento de preços, refletindo dessa forma, a fragilidade da pesquisa proposta.

Assim, diante da falta de **critérios, inconsistências e fragilidades na pesquisa de preços, capazes de garantir a confiabilidade do Preço de Referência**, a equipe responsável pelo Pregão Presencial nº 10/2020 colocou em risco o processo de aquisição, pois as normativas vigentes determinam que os gestores priorizem preços praticados na Administração Pública como fonte prioritária, além de pesquisas em sites e portais oficiais de referência de preços, como também em mídias e sites especializados de amplo domínio público, com intuito de garantir a qualidade e identificar o real valor de mercado.

Portanto, face à falta de critérios, inconsistência, fragilidade e confiabilidade na pesquisa apresentada pela equipe responsável pelo processo licitatório, constata-se a necessidade de realizar um levantamento de preços consistente, seguindo criteriosamente as legislações que tratam sobre o assunto, para identificar o real valor de mercado, prevenido a administração de possível **sobrepreço** na aquisição dos serviços propostos pelo presente pregão.

Manifestação da defesa:

A manifestação da defesa foi realizada de forma conjunta pela Sra. **Enisandra Aparecida Garcia Oliveira** – Secretária Municipal de Educação e o Sr. **Marco Pagno - Pregoeiro**, face a citação expedida pelo Conselheiro e Relator, ofícios nº 151 e 158/2021/GCI/LHL, sobre o apontamento de irregularidade no pregão presencial nº 10/2020.

Com o propósito de manter a originalidade das ponderações da defesa, optou-se em reproduzir o conteúdo no **(documento digital nº 85477/2021 – pag. 04 e 05)**:

II. DAS RAZÕES DE DEFESA

Inicialmente, quanto ao questionamento "1)" informamos que para a referência dos preços o departamento de licitação buscou dois orçamentos em empresas do ramo (ômega sistemas e Metaway Tecnologia da Informação) e buscou entre contratos públicos e atas de registro preço instrumentos que usassem a mesma base de referência que o Município de Feliz Natal - MT, qual seja preço por mês, não por aluno, e foram encontrados apenas contratos de empresa Pelegrino e Almeida LTDA - ME.





Ocorre que, no momento da elaboração da Planilha Orçamentaria, não foi constatado que a empresa Pelegrino & Almeida LTDA - ME também fornece o sistema Ômega e tem os mesmos sócios da empresa contratada pelo município de Feliz Natal - MT, Ômega Tecnologia da Informação LTDA - EPP.

Ainda, no Relatório Técnico elaborado nos autos da Representação de Natureza Interna - Processo nº 85391/2020, instaurado em virtude da Realização de Processo de Inexigibilidade de Licitação para a contratação do sistema de gestão educacional, a Equipe técnica anexou o "Apêndice A - Tabela de Empresas Concorrentes nas licitações municipais" já juntada aos autos deste processo.

Na ocasião, a equipe técnica utilizou o documento afim de justificar que a contratação não poderia ser inexigível considerando a diversidade de empresas que forneçam o mesmo serviço, sendo que, incluiu as empresas Pelegrino & Almeida LTDA — ME e Ômega Tecnologia da Informação LTDA - EPP, como exemplos de empresas diferentes.

Nesse sentido os servidores do departamento de licitação se basearam em tal tabela, na qual a empresa Pelegrino & Almeida LTDA - ME (cujo razão social era Pelegrino & Cia LTDA) sagrou-se vencedora em 06 (seis) municípios. O que objetivou a utilização de contrato com a empresa no balizamento de preços, a presunção de confiabilidade e maleabilidade, por ter vencido e estar prestando serviços na maior parte dos Municípios listados.

Todavia, ao receber o Ofício deste Tribunal de Contas o Departamento de Licitação fez análise minuciosa dos documentos e percebeu que houve equívoco no balizamento de preço, visto que as empresas Ômega Tecnologia da Informação LTDA - EPP e Pelegrino & Almeida LTDA - ME, de fato, fornecem o mesmo sistema e tem os mesmos sócios.

É necessário destacar que a defesa ao tratar da irregularidade intercalou sua apresentação, dessa forma voltou a tratar do assunto no **(documento digital nº 85477/2021 – pag. 07 e 08)**:

Com relação a segunda Irregularidade apontada: "a pesquisa de preços está em desacordo com as exigências contidas na Resolução de Consulta nº 20/2016 /TCE- MT, tendo apresentado somente um contrato público e dois orçamentos de empresas privadas, além disso não foram apresentados critérios e referenciais capazes de garantir a confiabilidade do Preço de Referência proposto. Essa conduta poderá contribuir para um possível sobrepreço no processo licitatório".

Pois bem, conforme mencionado anteriormente, em primeiro momento, para a contratação dos serviços objeto da licitação em comento, foi realizado Processo de Inexigibilidade de Licitação, tendo em vista que, o Município de Feliz Natal - MT, não encontrou outra empresa que fornecesse sistema equivalente a empresa vencedora.





Nesse sentido, a Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas propôs Representação de Natureza Interna apontando irregularidades naquela contratação, visto que, sob sua ótica, existiam diversas empresas que prestavam tais serviços.

Portanto, foi necessária a realização de pregão presencial, cuja regularidade é aqui discutida, de fato, a pesquisa de preço não pode ser tão ampla quanto o ideal, tampouco, representa a conduta comum do Pregoeiro e da Comissão de Apoio ao Pregão Presencial que sempre buscou realizar a pesquisas de preço de modo a garantir não só o melhor preço possível, mas também a regularidade formal.

Ocorre que, no caso em questão, simplesmente não existia alternativa, de ampla pesquisa de preço, visto que, em praticamente todos os municípios do Estado de Mato Grosso, é utilizado um único sistema, fornecido pelas empresas Ômega Tecnologia da Informação LTDA -- EPP e Pelegrino & Almeida LTDA - ME.

Nesse tear, poderia a comissão ter incluído no balizamento diversos contratos com as empresas acima mencionas, o que por sua vez, também geraria apontamento, considerando que todo o balizamento seria realizado com base em contratos com duas empresas que fornecem um único sistema.

Todavia, cumpre esclarecer que o preço obtido na licitação estava compatível com o valor de mercado, qual seja, R\$000000,000.

Comprova-se a partir de contratos com os seguinte Municípios, cujos valores são respectivamente: R\$00000,0000.

Análise da defesa:

Em relação ao apontamento que trata da pesquisa de preços em desacordo com a Resolução de Consulta nº 20/2016 do TCE/MT, e ainda com indicativos de sobrepreço em função de pesquisa inadequada e inconsistente, os citados relataram que não perceberam que os orçamentos das empresas "Ômega Tecnologia da informação Ltda" e a "Pelegrino & Cia Ltda" estariam relacionados ao mesmo software, e consequentemente, o orçamento público do município de Jaciara-MT também estaria relacionado as mesmas empresas. Logo, diante da situação posta, a equipe responsável concordou com a inconsistência no balizamento de preços e consequentemente com o apontamento imputado pela equipe da Secex Contratações Públicas.

Sob outro aspecto, a defesa faz referência ao processo de inexigibilidade nº 02/2020, também questionado pelo TCE, e que na oportunidade, a equipe da Secex Contratações Públicas anexou aos autos, uma relação de empresas que prestam serviços similares, com a finalidade de subsidiar a equipe na elaboração de processos futuros, porém questionaram a ausência dos valores das propostas. Diante do questionamento, ressalta-se que não cabe a Secex do TCE apresentar pesquisas de preços catalogadas para processos de aquisição.

Logo, diante da manifestação, conclui-se que os responsáveis pela pesquisa não buscaram implementar as sugestões oferecidas pela Equipe da SECEX, fato que demonstra a limitação e a fragilidade da pesquisa de preços, contrariando os requisitos da Resolução de Consulta nº 20/2016 /TCE- MT.





Enfim, diante da ausência de argumentos capazes de justificar as inconsistências relacionadas ao apontamento, a irregularidade prevista no relatório técnico, **será mantida**.

Situação da análise: MANTIDO

3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES

Não há proposta de recomendação ou determinação.

4. CONCLUSÃO

Após análise e apuração da Representação de Natureza Interna apresentada neste processo, conclui-se:

4.1. pela procedência da Representação, não obstante a anulação da licitação, nos termos da alínea "a", do inciso III, do artigo 52, do RITCE/MT;

4.2. pelo encaminhamento ao Relator para o prosseguimento processual pertinente.

4.1. RESULTADO DA ANÁLISE

Conclui-se pela manutenção das seguintes irregularidades, com a indicação dos respectivos responsáveis:

MARCOS PAGNO - PREGOEIRO / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

ENISANDRA APARECIDA GARCIA OLIVEIRA - SECRETÁRIO (TITULAR DO ÓRGÃO) / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) GB03 LICITAÇÃO_GRAVE_03. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório (art. 40, I, da Lei 8.666/1993; art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

1.1) O edital prevê a Avaliação e Homologação Técnica do Sistema de Gestão Escolar, após a abertura dos envelopes de habilitação, contrariando as fases da modalidade Pregão, além disso, estabelece prazos inexequíveis para a entrega definitiva do produto, inviabilizando a participação de novos interessados e,





promovendo o direcionamento do processo licitatório para a empresa que já possui contrato com a Prefeitura de Feliz Natal. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

2) GB06 LICITAÇÃO_GRAVE_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

2.1) A pesquisa de preços está em desacordo com as exigências contidas na Resolução de Consulta nº 20/2016 /TCE- MT, tendo apresentado somente um contrato público e dois orçamentos de empresas privadas, além disso não foram apresentados critérios e referenciais capazes de garantir a confiabilidade do Preço de Referência proposto. Essa conduta poderá contribuir para um possível sobrepreço no processo licitatório. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

4.2. NOVAS CITAÇÕES

Não há necessidade de novas citações.

Em Cuiabá-MT, 17 de Maio de 2021.

EDMAR CLAUDIO MARANGON
AUDITOR PÚBLICO EXTERNO
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA

JAIME CARLOS KREUTZ
TECNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO

