



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 2749/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/12876/2018
PROTOCOLO	: 1945480
TIPO DE PROCESSO	: DENÚNCIA
ÓRGÃO	: SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO
JURISDICIONADOS	: CARLOS ALBERTO DE ASSIS ROBERTO HASHIOKA SOLER
DENUNCIANTE	: MSTECH EDUCAÇÃO E TECNOLOGIA EIRELI
ADVOGADA	: ROSANGELA APARECIDA VIDOR ROSA OAB/SP 333.147
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: DENÚNCIA – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO ELETRÔNICO – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SOLUÇÃO DE GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – EXIGÊNCIAS DO EDITAL – SUPOSTA RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO – VISITA TÉCNICA – CONHECIMENTO PRÉVIO DOS REQUISITOS – PREVENÇÃO DE RECEBIMENTO DE PROPOSTAS IMPRECISAS – PRAZO MÍNIMO – CONFORMIDADE – LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA – ADEQUAÇÃO – MANUTENÇÃO EVOLUTIVA E CUSTOMIZAÇÕES – CARÁTER EVOLUTIVO DA TECNOLOGIA – VALOR FECHADO PARA COMPRA ACIMA DO PREÇO DE MERCADO – PESQUISA DE PREÇOS – VALOR ESTIMADO MAIOR QUE O ADJUDICADO – NÃO OCORRÊNCIA DE ILÍCITO – ARQUIVAMENTO.

A exigência de visita técnica nas dependências do órgão licitante, no prazo de até 3 (três) dias úteis anteriores à abertura da licitação, não configura restrição ao caráter competitivo, ao restar demonstrado que o objetivo é evitar o recebimento de propostas imprecisas e a realização de futuros aditamentos ao contrato motivados pela falta de elementos técnicos e financeiros, e alegações de desconhecimento das características dos itens licitados, resguardando dessa maneira a Administração, e que o prazo está de acordo com o da publicação do aviso de licitação e a data de abertura da sessão do pregão, não impedindo a participação de qualquer empresa interessada.

A exigência de linguagem específica não restringe a competitividade do certame quando se trata de linguagem amplamente difundida em território nacional e estrangeiro, com diversas ferramentas de desenvolvimento pagas e gratuitas à disposição dos usuários, com padrão de uso aberto e inúmeros profissionais disponíveis no mercado local e nacional, bem como evidenciado que os sistemas de informação do Ente devem atender a esta exigência para fins de adequação à plataforma de distribuição de sistemas, servidores de aplicativos, integração com sistemas gerenciadores de bancos de dados, integração com demais sistemas e outros componentes que distribuem e gerenciam as aplicações.

A exigência de manutenção evolutiva e customizações não configura restrição ao caráter competitivo da licitação diante da necessidade decorrente do caráter evolutivo da tecnologia, bem como da entrega de novas funcionalidades ou adequações nas rotinas e nos processos do sistema.

Não há que se falar em valor fechado para compra acima do preço de mercado ao restar evidenciada a realização de pesquisa de preços em várias empresas do ramo, e que valor adjudicado se mostra menor ao valor estimado.

Não comprovada a ocorrência de ilícito, o arquivamento da denúncia é medida que impõe.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 31ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 30 de outubro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pelo **arquivamento** do processo de denúncia, oferecida pela empresa MSTECH Educação e Tecnologia Eireli, em desfavor da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização (SAD), em razão de supostas irregularidades que entende existir no edital de licitação Pregão Eletrônico n. 177/2018-SAD, diante da não comprovação da ocorrência de ilícito, nos termos do art. 129, I, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018, e **suspensão do sigilo processual**.

Campo Grande, 30 de outubro de 2019.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Tratam os autos de denúncia oferecida pela empresa MSTECH Educação e Tecnologia Eireli, em desfavor da Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização (SAD), em razão de supostas irregularidades que entende existir no edital de licitação Pregão Eletrônico n. 177/2018-SAD.

O objeto da licitação é o registro de preços para a contratação de empresa especializada em solução de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A denúncia foi recebida pela Presidência desta Corte de Contas, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 124, § 3º, e 125, § 2º, I e II, da Resolução Normativa TC/MS n. 76/2013, vigente à época.

Em suas razões, a empresa alega que:

- o edital de licitação possui cláusulas manifestamente restritivas à competição, cerceando a participação de empresas e evitando a leal concorrência;
- a cláusula 4, subitem IX do Edital, faz menção à exigência de visita técnica nas dependências da contratante como requisito de habilitação, o que configuraria restrição injustificada à competitividade;
- o prazo mínimo fixado para realização da visita técnica (3 dias úteis anteriores à abertura da licitação), restringe a competição, pois reduz o prazo para os licitantes conhecerem as condições locais para o cumprimento do objeto e a formulação das propostas;
- a referida contratação está relacionada à aquisição de licenças, e não ao serviço de desenvolvimento, não se adquirindo, portanto, o código fonte. Assim, não há que se falar no estabelecimento de uma linguagem de programação específica;
- a aquisição de licenciamento de uso por período definido, com manutenções evolutivas, corretivas e suporte técnico, além de treinamentos, o que boicota a participação de prováveis fornecedores;
- apenas duas empresas participaram do certame;
- os itens 9 e 10 do Termo de Referência, tratam da contratação de serviços de apoio puramente administrativos, sem qualquer pertinência à solução de software pretendida; e
- o valor fechado para a compra está muito acima do preço de mercado.

Os responsáveis pela contratação, Secretário de Estado de Administração e Desburocratização, Sr. Roberto Hashioka Soler, e a Secretária de Estado de Educação, Maria Cecília Amêndola da Costa, compareceram aos autos e



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

apresentaram defesa acerca das acusações apresentadas pela empresa denunciante, fls. 200/225 e 227/235.

A equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Educação procedeu à análise dos documentos, Análise ANA-DFE-9455/2019, e concluiu:

a) o contrato refere-se a “licenciamento de uso” e não de “desenvolvimento de sistema ou de software”;

b) a exigência de visita técnica obrigatória é dispensável, porém em razão da justificativa do jurisdicionado, pode ser que a motivação possa ser pertinente, embora o Estado tenha informado que está realizando correções para os editais futuros;

c) pelos termos de referência, caso o contrato seja de “licenciamento de uso”, e não de “desenvolvimento de software”, existe excesso na contratação de licença de uso de 4.560 terminais (se assim for a intenção do descritivo), de contratação de apoio administrativo, nível I e II.

Considerando o encerramento da vigência contratual, sugerimos que a Secretaria de Estado de Educação e a Secretaria de Administração acompanhem com rigor a execução contratual, quanto às funcionalidades da distribuição e gestão efetiva dos recursos do PNAE. .

Sugerimos também que seja dimensionado melhor o custo/benefício na adoção de medidas que possam dar melhor solução para a gestão e distribuição dos valores recebido do PNAE.

Sugerimos também que na licença de uso do próximo produto, que se mantenha para utilização em ambiente web e não sejam acrescidos custos de licenciamento por acesso (item 2 da tabela de especificação do produto/serviço da ARP n. 167/2018). Sugerimos também que não sejam contratados os serviços de apoio administrativo nível I e II, que não guardam relação com contratação de licenciamento de uso, uma vez que não se trata de desenvolvimento de software, e tais custos devem ser arcados pela empresa contratada que desenvolve com recursos próprios o software e disponibiliza a licença de uso.

O Ministério Público de Contas emitiu parecer, Parecer PAR-3ªPRC-18389/2019, nos seguintes termos:

1 – pelo PROVIMENTO da Denúncia, por restar constatada a existência de vícios na licitação efetivada com indícios de restrição ao caráter competitivo do certame e em direcionamento, nos termos da fundamentação constante na manifestação da Divisão de Fiscalização de Educação acostada a estes autos e no presente parecer do MPC;

2 – pela aplicação de multa aos gestores por infração a norma legal, nos termos do art. 42, IX da LC n. 160/12, em razão da prática de ato administrativo sem os requisitos formais e materiais exigidos, sem prejuízo de posterior aplicação de



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

sanção em decorrência de dano ao erário a ser apurado posteriormente na execução dos contratos de adesão pelo pagamento de excesso na contratação de licença de uso de 4.560 terminais (se assim for a intenção do descritivo), além de contratação de apoio administrativo, nível I e II;

3 – pela determinação para que seja realizado o apensamento a estes autos dos Processos TC/405/2019, TC 6411/2019 e TC 950/2019;

4 – pela concessão de medida cautelar determinando ao atual gestor que adote as medidas necessárias, nos termos do item 6.3, alínea “a” da referida Ata de Registro de Preços, para cancelar os preços Registrados na Ata de Registro de Preços n. 167/2018 nos itens 3 – serviço de implantação tecnológica; 4 – serviço de suporte técnico, treinamento e manutenção corretiva; 5 – manutenção evolutiva e customizações; 6 – serviço de apoio administrativo nível I e 7 – serviço de apoio administrativo nível II, comprovando nestes autos em prazo a ser fixado pelo Relator, bem como suspender qualquer pagamento a esse título, além de informar os valores já dispendidos com esses itens nos contratos de adesão formalizados;

5 – pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, na forma regimental.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

O objeto da denúncia apresentada pela empresa MSTECH Educação e Tecnologia Eireli é a existência de itens no edital do Pregão Eletrônico n. 177/2018-SAD que comprometem o caráter competitivo do certame, cuja responsabilidade compete à Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização.

O primeiro questionamento se refere à exigência de visita técnica nas dependências do órgão licitante no prazo de até 3 (três) dias úteis anteriores à abertura da licitação, item 12 do Termo de Referência - Anexo I “A do edital.

De acordo com o item 12.2 do referido termo de referência, “A visita técnica se justifica pelo fato de que a empresa deverá conhecer **PREVIAMENTE** os requisitos hardware, software, redes de telecomunicações, banco de dados e modelo de dados existentes na SED E SGI.”

Logo, nota-se que tal previsão tem por objetivo evitar o recebimento de propostas imprecisas e a realização de futuros aditamentos ao contrato motivados pela falta de elementos técnicos e financeiros que a efetiva execução do objeto demanda, bem como futuras alegações de desconhecimento das características dos itens licitados, resguardando à Administração de possíveis inexecuções contratuais.

Ademais, o edital dispõe de todas as informações para realizar o agendamento e a visita, exigindo apenas, no momento da vistoria, apresentação de documento



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

oficial com foto e procuração emitida pelo representante legal da empresa com firma reconhecida em cartório autorizando-o a realizar a vistoria técnica.

Com relação ao prazo de 3 (três) dias úteis anteriores à abertura da licitação para a realização da visita técnica, verifica-se que este está dentro do prazo da publicação do aviso de licitação e a data de abertura da sessão do pregão, não impedindo a participação de qualquer empresa interessada em participar do certame.

A empresa denunciante aduz que a contratação está relacionada à aquisição de licenças, e não ao serviço de desenvolvimento, não se adquirindo, portanto, o código fonte. Assim, não há que se falar no estabelecimento de uma linguagem de programação específica, conforme exigido no item 5.35 do termo de referência, em que se exige a linguagem de programação Java.

De acordo com as informações da Superintendência de Gestão da Informação (SGI/SEFAZ/MS), fls. 205/208, a linguagem de programação Java é padronizada, sendo exigida para fins de adequação ao ambiente computacional e plataforma de software do Poder Executivo Estadual, conforme consta do art. 11, II, do Decreto Estadual n. 14.683/2017:

“Art. 11. À Superintendência de Gestão da Informação (SGI), subordinada diretamente ao Secretário de Estado de Fazenda, em conjunto suas coordenadorias e assessoria, compete:

...

II - o planejamento e a coordenação das atividades relativas à tecnologia de informações, no que tange à sistemática, modelos, técnicas e às ferramentas, bem como definição e desenvolvimento da configuração física e lógica dos sistemas usados ou operados em rede de computadores pela SEFAZ, pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo;

...”

Assim, os sistemas de informação do Estado devem atender a esta exigência para fins de adequação à plataforma de distribuição de sistemas, servidores de aplicativos, integração com sistemas gerenciadores de bancos de dados, integração com demais sistemas e outros componentes que distribuem e gerenciam as aplicações do Estado.

Desta forma, caso haja desenvolvimento em ambiente adverso ao requisitado, haverá necessidade de aquisição de outra plataforma ao Estado para hospedar e executar o sistema de informação ora pretendido, agregando, ainda, os custos técnicos, operacionais e administrativos que caberiam para manter essa infraestrutura.

Ademais, a exigência de linguagem Java não restringe a competitividade do certame uma vez que se trata de uma linguagem amplamente difundida em território nacional e estrangeiro, com diversas ferramentas de desenvolvimento pagas e



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

gratuitas à disposição dos usuários, com padrão de uso aberto e com inúmeros profissionais disponíveis no mercado local e nacional.

Com relação ao item 5 do termo de referência, que trata da manutenção evolutiva e customizações, entendo que tal exigência não restringe o caráter competitivo da licitação.

Essa exigência decorre do caráter evolutivo da tecnologia, bem como da entrega de novas funcionalidades ou adequações nas rotinas e nos processos do sistema.

Conforme consta do item 8.5 do termo de referência, o serviço de manutenção evolutiva compreende as adaptações necessárias em razão de nova legislação que tenha consequências nas funções do sistema; e os serviços de customização compreendem o acréscimo de novas funcionalidades em razão de alterações nas regras de negócio ou no fluxo do processo da Secretaria de Estado de Educação que altere a situação atual do software.

A empresa denunciante alega que, em razão da existência de itens que comprometem a competitividade da licitação, apenas duas empresas participaram do certame e que o valor fechado para compra está muito acima do preço de mercado.

Em relação ao assunto ousou discordar uma vez que o valor estimado da licitação foi de R\$ 8.766.766,08 (oito milhões, setecentos e sessenta e seis mil, setecentos e sessenta e seis reais e oito centavos), conforme item 1.5 do edital e pesquisa de preços constantes dos autos do TC/405/2019; e o valor adjudicado foi de R\$ 7.680.360,00 (sete milhões, seiscentos e oitenta mil, trezentos e sessenta reais), conforme consta da Ata de Registro de Preços n. 167/2018.

Importante esclarecer que a pesquisa de preços foi solicitada a várias empresas do ramo, porém apenas três apresentaram orçamento, conforme autos do TC/405/2019.

Por fim, no que tange aos serviços de apoio administrativo, nível I e nível II (itens 9 e 10 do termo de referência), a sua necessidade se faz em razão da grande demanda de atividades que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) exige.

Esses serviços são de apoio às superintendências e coordenadorias da Secretaria de Estado de Educação que estão diretamente envolvidos com PNAE.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho, em parte, a análise da equipe técnica, deixo de acolher o parecer ministerial, e **VOTO**:



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

1. pelo **arquivamento** do presente processo, nos termos do art. 129, I, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018;
2. pela **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados, com fulcro no art. 50 da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, pelo arquivamento da denúncia e suspensão do sigilo processual.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior

Campo Grande, 30 de outubro de 2019.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

GAB.EJO
SETAC.MSS/dssm